

Marco Integrado de Financiamiento para Cuba (CIFFRA)

Lecciones internacionales de política: reporte integrado

Simona Iammarino
María Savona
Elisabetta Marinelli
M. Adil Sait
Guillermo L. Andrés-Alpízar



NACIONES UNIDAS

CEPAL



años

Trabajando por
un futuro productivo,
inclusivo y sostenible



MINISTERIO DE
ECONOMÍA Y
PLANIFICACIÓN

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

Marco Integrado de Financiamiento para Cuba (CIFFRA)

Lecciones internacionales de política: reporte integrado

Simona Iammarino
María Savona
Elisabetta Marinelli
M. Adil Sait
Guillermo L. Andrés-Alpízar



Este informe fue preparado por Simona Iammarino, María Savona, Elisabetta Marinelli, M. Adil Sait y Guillermo L. Andrés-Alpizar, Consultores, bajo la supervisión de Ramón Padilla, Jefe de la Unidad de Desarrollo Económico de la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, en el marco de las actividades del Programa Conjunto CIFFRA.

Se agradece el liderazgo y la coordinación del Ministerio de Economía y Planificación (MEP) de Cuba en la implementación del CIFFRA. Asimismo, se agradece la colaboración del Ministerio de Finanzas y Precios (MFP), el Banco Central de Cuba, la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI), y el Ministerio de Comercio Exterior e Inversión Extranjera (MINCEX) en cada etapa de CIFFRA. También se agradece la colaboración cercana del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Oficina del Coordinador Residente en Cuba en el diseño y la implementación del CIFFRA.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos, enlaces o marcadores a sitios externos incluidos en esta publicación, ni por las menciones de sociedades mercantiles o nombres comerciales de productos y servicios, y no deberá entenderse que existe adhesión a sitios, su contenido, sus responsables ni a los productos o servicios que se mencionen u ofrezcan.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Notas explicativas:

Los tres puntos indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.

La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

La coma se usa para separar los decimales.

La palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.

La barra puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2022/2023) indica que la información corresponde a un período de 12 meses que no necesariamente coincide con el año calendario.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos y los porcentajes presentados en los elementos gráficos no siempre suman el total correspondiente.

La fecha de cierre del material estadístico del presente documento es el 30 de septiembre de 2021.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/MEX/TS.2023/27

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, 2023

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

Esta publicación debe citarse como: S. Iammarino y otros, *Lecciones internacionales de política: reporte integrado* (LC/MEX/TS.2023/27), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. El contexto cubano: elevado desarrollo humano y desigualdad económica	9
A. Gobernanza e inversión pública: una nueva visión para Cuba	10
B. Un sistema de ciencia, tecnología e innovación centrado en el sector público.....	11
C. La IED: una prioridad para la economía cubana.....	12
D. El comercio internacional: un punto vulnerable de la economía cubana	14
II. Creación y fortalecimiento de las capacidades locales para la ciencia, la tecnología y la innovación	17
A. Marco conceptual y justificación de política	17
1. Principales ingredientes de la CTI y del cambio estructural inclusivo.....	17
2. Lograr un cambio estructural inclusivo a través de la CTI: mecanismos y conflictos.....	18
B. Lecciones clave extraídas de la bibliografía y los estudios de caso.....	20
C. Principales recomendaciones.....	21
III. Apoyar la internacionalización a través del comercio	23
A. Marco conceptual y justificación de política	23
1. ¿Por qué es importante lo que se exporta?	24
2. ¿Por qué es importante el lugar a dónde se exporta?	24
3. ¿Por qué es importante quién exporta?.....	24
4. ¿Por qué es importante a quién se exporta?.....	25
B. Lecciones clave extraídas de la bibliografía y los estudios de caso.....	25
C. Principales recomendaciones.....	27

IV. Fomento de la internacionalización mediante la promoción de la IED	29
A. Marco conceptual y justificación de política.....	29
1. Un contexto mundial que cambia rápidamente.....	29
2. IED: beneficios directos, externalidades y riesgos.....	29
3. IED y desarrollo económico local: principios de política.....	31
B. Lecciones clave de los estudios de caso.....	31
C. Recomendaciones clave.....	32
V. Gobernanza descentralizada e inversión pública	37
A. Justificación de política.....	37
B. Lecciones clave extraídas de los estudios de caso.....	38
C. Recomendaciones clave.....	40
1. Desarrollar capacidades a lo largo del ciclo político y prepararse para el largo plazo.....	40
2. Promover la participación de los actores teniendo en cuenta los riesgos.....	40
3. Acceder, desarrollar y aprovechar las redes de aprendizaje entre pares.....	41
V. Observaciones finales	43
Bibliografía	47

Cuadros

Cuadro 1	Cuba: resumen del análisis DAFO para las 4 áreas de interés (ciencia, tecnología e innovación, comercio, IED y gobernanza de la inversión pública).....	15
Cuadro 2	Ventajas y desventajas de las estrategias de CTI para lograr el cambio estructural y la inclusión.....	20
Cuadro 3	¿Precaución o fomento de la IED?.....	30

Gráficos

Gráfico 1	Cuba: resultados fiscales, 2007-2020.....	11
Gráfico 2	Cuba: gastos corrientes en actividades de ciencia y tecnología por fuente de financiamiento, 2020.....	12
Gráfico 3	Cuba y la Zona Especial de Desarrollo del Mariel (ZEDM): clasificación de las empresas según el tipo de inversión extranjera, 2020.....	13
Gráfico 4	Cuba: estructura de las exportaciones de bienes.....	14

Recuadros

Recuadro 1	CTI: principales lecciones de política.....	22
Recuadro 2	Comercio: principales lecciones de política.....	28
Recuadro 3	IED: principales lecciones de política.....	35
Recuadro 4	Gobernanza descentralizada para la inversión pública: principales lecciones de políticas.....	41
Recuadro 5	Viet Nam (CTI, comercio, IED).....	43
Recuadro 6	Costa Rica: IED, CTI.....	44
Recuadro 7	Rumania: IED, gobernanza para la inversión pública.....	44
Recuadro 8	Principales directrices políticas.....	46

Diagrama

Diagrama 1	Vías de innovación para el cambio estructural y la inclusión.....	19
------------	-------------------------------------------------------------------	----

Resumen

Como parte de las actividades del Programa Conjunto “Apoyo a la conformación de un Marco Nacional Integrado de Financiamiento para los ODS en Cuba” (CIFFRA, por sus siglas en inglés), se llevó a cabo una exhaustiva revisión de lecciones internacionales de política en cuatro áreas clave para el financiamiento al desarrollo: i) fomento de exportaciones; ii) atracción y canalización de inversión extranjera directa (IED); iii) fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI), y iv) gobernanza e inversión pública. Se elaboraron cinco informes (uno sobre cada área clave y un reporte integrado con reflexiones transversales sobre las experiencias estudiadas) y dos compendios con 11 casos de estudio sobre políticas de fomento de exportaciones y atracción de IED. La presente publicación corresponde al reporte integrado.

En conjunto, las lecciones aprendidas a través de la literatura y la revisión de estudios de casos sugieren una combinación cuidadosa de principios y políticas de desarrollo que equilibren los riesgos y las oportunidades de abrirse al comercio internacional y la IED, y ayuden a aprender de socios y experiencias internacionales, mejorando la productividad y las habilidades, así como reteniendo el capital humano.

El objetivo del ejercicio comparativo fue ofrecer una base para reflexionar sobre las cuatro dimensiones de estudio, más que establecer recomendaciones específicas. En otros ejercicios del CIFFRA se tomaron en cuenta estos insumos para elaborar propuestas de política. Toda la documentación fue debatida en dos talleres con funcionarios del gobierno, académicos nacionales y expertos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Introducción

En el presente informe integrado se resume el resultado del proyecto "Apoyo al desarrollo de un Marco Nacional Integrado de Financiamiento de los ODS en Cuba", en el que se revisaron algunas prácticas normativas de países seleccionados de todo el mundo para comparar con el caso cubano, en cuatro áreas interrelacionadas: i) ciencia, tecnología e innovación (CTI); ii) comercio internacional; iii) inversión extranjera directa (IED) y iv) gobernanza e inversión pública.

El proyecto se enmarca en el entorno rápidamente cambiante de Cuba. A medida que el país entra en una nueva fase constitucional, con un compromiso cada vez mayor hacia la apertura internacional, la descentralización y el desarrollo basado en los conocimientos, resulta útil reflexionar sobre las experiencias de otros países con transformaciones similares en cada una de las cuatro áreas mencionadas arriba, interrelacionadas entre sí.

El informe está estructurado de la siguiente manera: en el capítulo I se presenta una visión general de la economía cubana, con especial referencia a las cuatro áreas de interés; en el capítulo II se aborda ciencia, tecnología e información; en los capítulos III, IV y V se aborda ciencia, tecnología e innovación, comercio, inversión extranjera directa y gobernanza e inversión pública, respectivamente. Las conclusiones se presentan en el capítulo VI.

I. El contexto cubano: elevado desarrollo humano y desigualdad económica

El Banco Mundial (2021) sitúa a Cuba en la lista de países de renta media-alta¹ y, según el PNUD (2021), el país tiene un alto Índice de desarrollo humano (IDH). En la economía cubana predomina el sector de los servicios, que aporta alrededor del 76% del PIB. Las industrias manufactureras representan aproximadamente el 21% del PIB y la agricultura aproximadamente el 3%. La producción industrial, tras el colapso económico de Cuba durante el Período Especial (1991-2000), aún no se ha recuperado. Desde entonces, Cuba se ha visto muy afectada por las crisis económicas externas.

Por ejemplo, la crisis financiera mundial de 2008 golpeó a Cuba de varias maneras: a través de los efectos en los precios de las exportaciones de productos básicos, la disminución de la demanda en su industria turística, la reducción de las tasas de remesas, así como la reducción del acceso al crédito extranjero. La producción total de bienes industriales (medida en volumen físico) en 2020 seguía siendo el 62,1% de la producción de 1989. La exportación de servicios médicos y el turismo han sido fundamentales para la economía cubana (hasta la pandemia por COVID-19), ya que Cuba recibió 4,6 millones de visitantes en 2018.

Durante los últimos años Cuba ha mostrado un bajo crecimiento del PIB real. Tras décadas de crecimiento sostenido, el PIB cayó un 0,2% en 2019 y un 10,9% en 2020, debido a la crisis por COVID-19: la dramática caída de los ingresos por turismo causada por la pandemia mundial amplificó los efectos negativos de las sanciones de los Estados Unidos² y de los problemas inherentes a la economía cubana.

¹ Las cifras no reflejan la dualidad monetaria en el país hasta principios de 2021 y no se han actualizado sistemáticamente.

² Cuba tiene una compleja economía política vinculada a su relación histórica con los Estados Unidos. Como país comunista, tras la Revolución Cubana, Cuba se ha enfrentado a un bloqueo aplicado a través de una legislación que también sobrepasa la autoridad del presidente de los Estados Unidos. Las sucesivas sanciones han seguido obstaculizando el desarrollo económico de Cuba. La flexibilización en 2015 de algunas restricciones implementadas por el Gobierno del presidente Obama (2009-2017) fue revertida por el Gobierno de Trump (2017-2021), sin que se haya producido ningún cambio significativo hasta el momento de la redacción del presente informe.

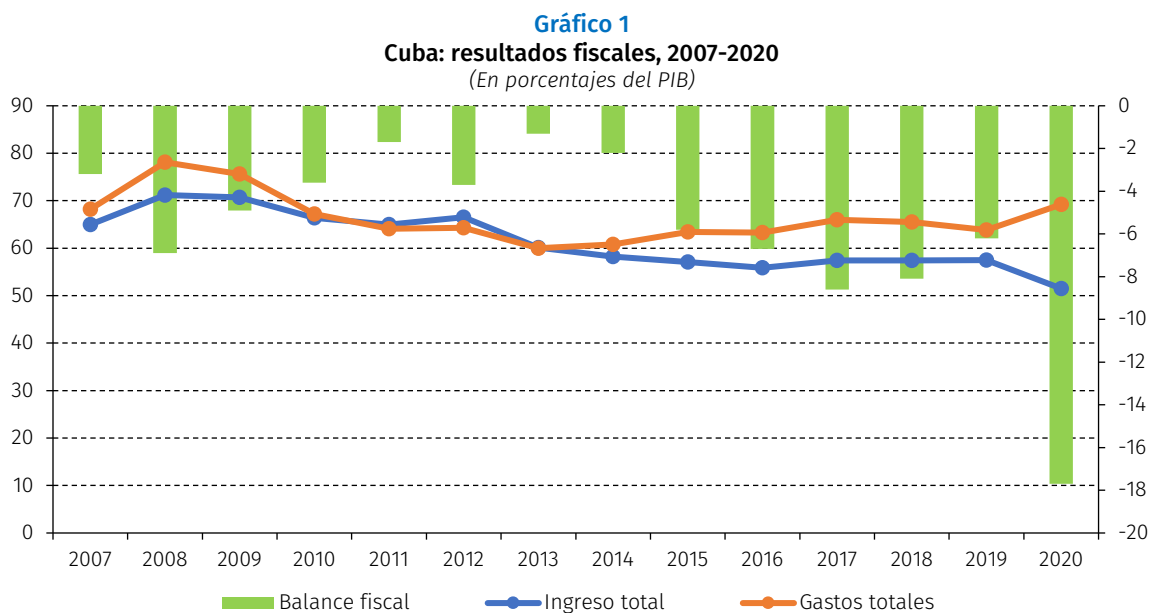
Para hacer frente a algunos de los retos estructurales, el Gobierno cubano inició hace más de una década la llamada “Actualización del modelo económico y social”. El resultado ha sido el desarrollo de la actividad económica privada, una mayor autonomía de las empresas estatales y mejoras en la administración pública. En los últimos años se han producido varios cambios importantes en el marco jurídico y en las instituciones económicas cubanas, que exigen una reflexión estratégica sobre el futuro del país.

A. Gobernanza e inversión pública: una nueva visión para Cuba

En el contexto del compromiso mundial de 2015 con la Agenda 2030, Cuba elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030 (Ministerio de Economía y Planificación de Cuba, 2015) para abordar los nuevos desafíos internos y mundiales. En consonancia con la nueva Constitución de 2019, el PNDES también destaca la importancia de una transformación profunda y estructural de la economía cubana en varias dimensiones. El país pretende aumentar su participación en el comercio y las inversiones internacionales, avanzar hacia cadenas de valor con mayor valor agregado e impulsar la promoción de las pequeñas y medianas empresas (pymes). Al mismo tiempo, la gobernanza se ha orientado hacia una mayor descentralización, confiriéndose más facultades a los municipios y consejos municipales³. Sobra acotar que el plan también reconoce que es necesario introducir cambios significativos en el marco normativo, los sistemas de gobernanza, los procesos organizativos y de gestión, y las estructuras empresariales.

Sin embargo, esta agenda de desarrollo transformacional se está implementando en un contexto desafiante, con una capacidad limitada de inversión pública. Por ejemplo, como señalan Galeano y Esquenazi (2019), la focalización en el financiamiento del sistema de salud cubano —el gasto público en salud como proporción del PIB es muy cercano al promedio de la OCDE— genera desafíos para mantener el monto necesario de inversión y aumentar la captación de divisas a través de las exportaciones. En términos similares, Sánchez-García (2011) sostiene que la falta de desarrollo del mercado de capitales cubano ha dificultado la capacidad de los gobiernos municipales para gestionar los recursos estatales. Otros retos son la ineficiencia de las administraciones locales (Machín y otros, 2020) y el sostenimiento del sistema de educación, que requiere mejores herramientas de gestión financiera (Lauchy y Acosta, 2016; Alpízar-Santana y Ramos, 2018). Además, como se muestra en el gráfico 1, Cuba ha experimentado un déficit fiscal a lo largo del tiempo, con un fuerte incremento en 2020 debido a la pandemia por COVID-19. Sin embargo, es importante destacar que después de la crisis del decenio de 1990 (cuando el déficit fiscal superó el 30% del PIB) Cuba logró estabilizar el déficit durante más de 20 años (por debajo del 5% del PIB).

³ En los últimos años se ha generado un conjunto de acciones para fortalecer las estructuras de gobierno local (es decir, municipios y provincias), de acuerdo con la nueva constitución que identifica a los municipios como las unidades político-administrativas fundamentales, con autonomía y personalidad jurídica. Los más recientes Lineamientos aprobados por el último congreso del Partido Comunista de Cuba reconocen explícitamente la importancia de promover el desarrollo territorial a partir de la estrategia del país, dotándolos de la autonomía necesaria para desarrollar sus potencialidades.



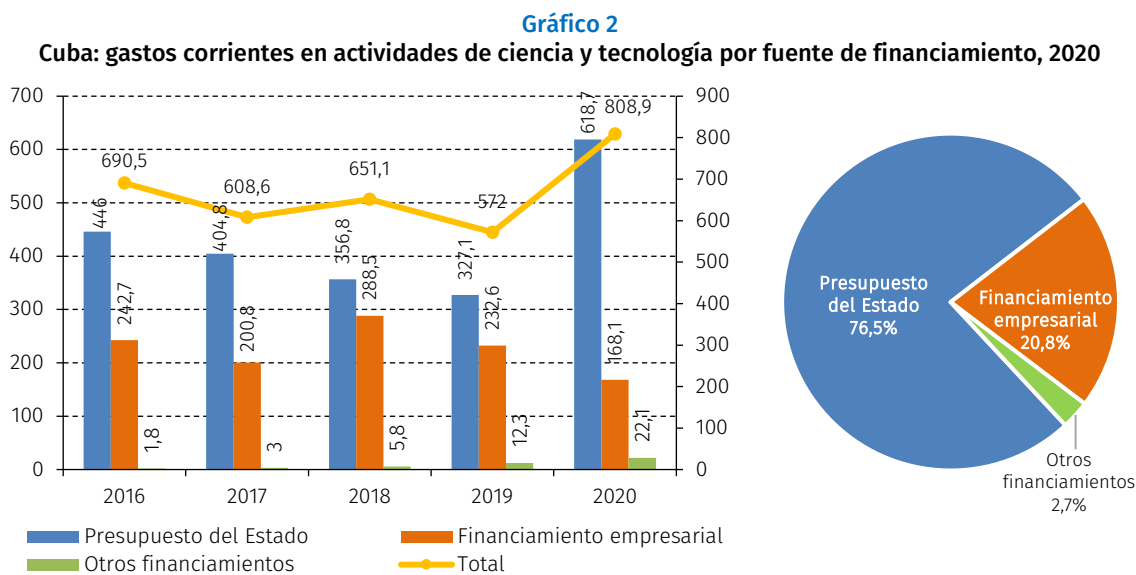
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), *Anuario Estadístico de Cuba 2020, edición 2021*, La Habana.

Dichos retos se ven agravados por las dificultades para coordinar las acciones de política. El diseño y la implementación de una política integral de desarrollo económico que apoye la transformación productiva de la economía en línea con la Agenda Nacional de Desarrollo son esenciales para mejorar la competitividad y la innovación (Mañalich y Pérez-Abreu, 2018).

B. Un sistema de ciencia, tecnología e innovación centrado en el sector público

El sistema cubano de ciencia, tecnología e innovación (CTI) se articula en torno a organizaciones públicas, incluidos centros de investigación, universidades y empresas. Una parte sustancial de la capacidad nacional de ciencia y tecnología se concentra en el sector de la educación superior, que cuenta con 41 universidades y más de 54.000 académicos (ONEI, 2021a). Cuba ha realizado un importante esfuerzo de inversión en CTI, particularmente en ciencia (véase el gráfico 2). La tendencia creciente de inversiones en I+D en Cuba destaca frente a la relativa disminución o estancamiento en el resto de América Latina y el Caribe en los últimos años: la participación de Cuba en el gasto en I+D de América Latina pasó del 0,44% en 2011 al 1,72% en 2019 (RICYT, 2021).

Sin embargo, el componente I del sistema de CTI, es decir, la generación y difusión de la innovación (especialmente en el sector privado), se encuentra rezagado, excepto en el sector biotecnológico. De hecho, la mayor capacidad de innovación científica y tecnológica se concentra en este último sector (Limonta-Vidal, 2002; Sáenz, 2005; Yaffe, 2020). La creación del polo científico-productivo y posteriormente del conglomerado estatal de las industrias biotecnológica y farmacéutica, BioCubaFarma, se considera un éxito porque representan ejemplos de cómo las inversiones públicas han creado un sector innovador y competitivo.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), *Anuario Estadístico de Cuba 2020, edición 2021*, La Habana.

En los últimos años, como parte de la actualización del modelo económico, se han aprobado nuevas leyes y decretos ley que han supuesto importantes cambios en la política de CTI del país, permitiendo una mejora en la organización del sistema y perfeccionando el marco institucional⁴. La modificación del marco institucional en el que opera el sistema cubano de CTI ha creado nuevas oportunidades para generar vínculos entre las organizaciones, procesos de aprendizaje más eficientes y un mejor aprovechamiento del potencial humano (Rodríguez-Batista y Núñez Jover, 2021).

En cuanto a los recursos humanos, según los últimos datos disponibles, en el sistema cubano de CTI trabajan 89.300 trabajadores, de los cuales 7.945 están clasificados como investigadores (ONEI, 2021a). Sin embargo, el desempeño de Cuba se mantiene por debajo del promedio regional de América Latina y el Caribe en varios indicadores clave, como la proporción de investigadores con respecto de la población económicamente activa. Sin embargo, las estadísticas más recientes muestran que ha habido un aumento que alinea a Cuba con la tendencia regional y refleja el reciente aumento de la inversión general en I+D mencionado anteriormente. A pesar del aporte de la educación universitaria, la mano de obra calificada de Cuba ha sido subutilizada. Se requiere una mayor intervención pública para ampliar las oportunidades económicas y los incentivos para aprovechar este talento (Cribeiro, 2012; Andrés-Alpízar, 2017b; Núñez y Montalvo, 2015).

C. La IED: una prioridad para la economía cubana

Tras la promulgación de reformas socioeconómicas en 2011 por parte del Gobierno cubano del presidente Raúl Castro Ruz, la promoción de la IED se convirtió en una prioridad. Como parte de esos cambios, se aprobó una nueva ley de inversión extranjera (Ley 118/2014), que modernizó el marco legal cubano para recibir inversiones de capital extranjero y otorgó mayores facilidades y apoyo a las empresas extranjeras. En los años posteriores a las reformas

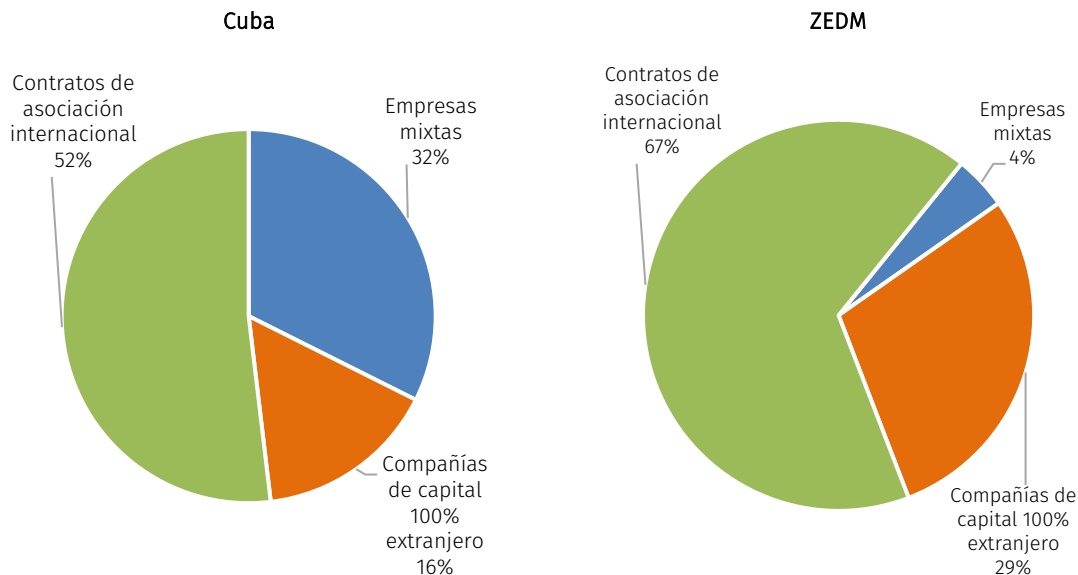
⁴ Por ejemplo, el Decreto-Ley 323/2014 del Consejo de Estado sobre las entidades de ciencia, tecnología e innovación o el Decreto-Ley 7/2021 del Consejo de Estado sobre el diseño de la CTI en Cuba.

de 2011, el Gobierno cubano siguió tomando medidas para mejorar el sector empresarial y simplificar las regulaciones (Pérez-Villanueva, 2018). Por ejemplo, se creó la Ventanilla Única para la Inversión Extranjera (VUINEX), que incluye una plataforma en línea para gestionar los permisos de importación y exportación (MINCEX, 2022), así como un calendario para publicar la respuesta del gobierno a los inversores una vez que se presenta una propuesta (Decreto 325/2018 y Decreto 347/2018, Consejo de Ministros). El Decreto 347/2018 modifica las leyes anteriores en materia de IED y ofrece una mayor flexibilidad en el proceso de inversión.

Paralelamente, se adoptaron políticas adicionales como la apertura en 2013 de la Zona Especial de Desarrollo del Mariel (ZEDM), con el propósito de mejorar las condiciones para atraer la IED en Cuba y promover nuevas actividades productivas (Castro-Cossío y Sáenz-Coopat, 2019). La Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) de Cuba (2021a) reportó un incremento en el número de proyectos que recibieron IED entre 2019 y 2020 (de 281 a 318), con muy pocos cambios en la proporción de IED por tipo. Si bien los datos de la ONEI (2021b) aportan información limitada (complementada en el Informe completo de la CEPAL con los datos de fDiMarket), muestran la peculiar situación de la zona ZEDM (véase el gráfico 3).

Gráfico 3

Cuba y la Zona Especial de Desarrollo del Mariel (ZEDM): clasificación de las empresas según el tipo de inversión extranjera, 2020



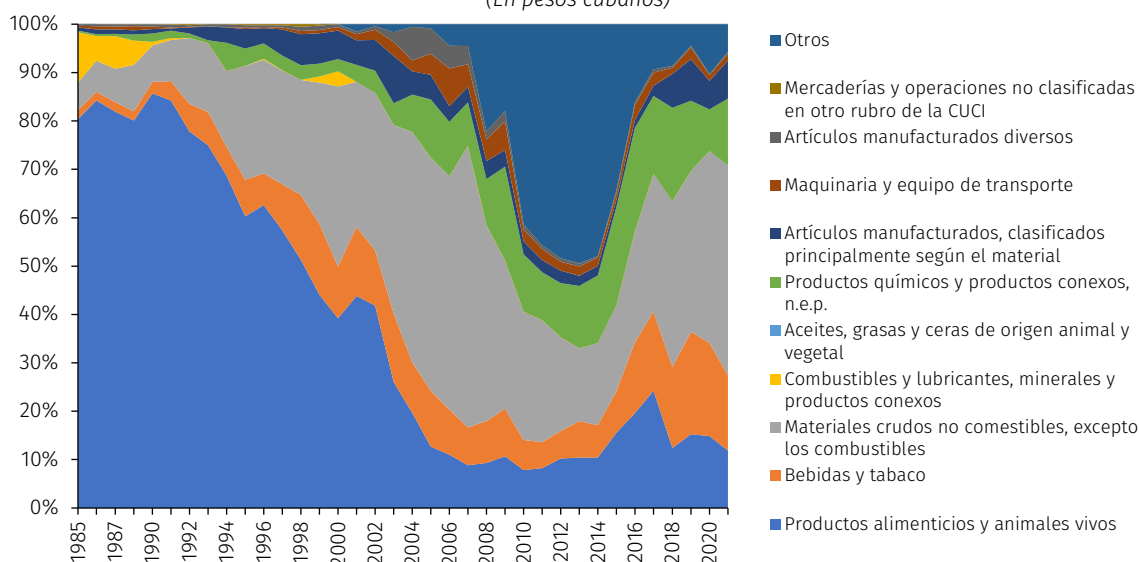
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), *Anuario Estadístico de Cuba 2020, edición 2021*, La Habana.

Un obstáculo clave y bien conocido para el éxito de estas políticas en materia de IED en Cuba reside en las restricciones comerciales y otras sanciones impuestas por los Estados Unidos. Aunque, en principio, estas medidas se dirigen específicamente al Gobierno cubano, en la práctica tienen amplias repercusiones, dado el importante papel de las empresas públicas en la economía cubana, entre otras cosas. En consecuencia, a pesar de los esfuerzos por mejorar la atracción de IED mediante las reformas gubernamentales aplicadas en los últimos años, el papel dominante de la política y las empresas estadounidenses en América Latina y el Caribe limita seriamente la efectividad del intento de participar en las cadenas de valor regionales (Peña-Castellanos, 2018).

D. El comercio internacional: un punto vulnerable de la economía cubana

La economía cubana se especializa en la exportación de bienes de bajo valor agregado. Las exportaciones cubanas se han centrado principalmente en productos primarios o semielaborados como el azúcar, el ron, el pescado y el tabaco, los metales (níquel y cobalto) y minerales (minerales de zinc), así como los productos básicos. Estos representan más del 80% del total de las exportaciones de bienes. La única excepción de alto valor agregado es la de los productos químicos y biotecnológicos (por ejemplo, vacunas y medicamentos), que en 2020 representaron algo más del 2% de las exportaciones de bienes (véase el gráfico 4).

Gráfico 4
Cuba: estructura de las exportaciones de bienes
(En pesos cubanos)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), *Anuario Estadístico de Cuba 2020*, edición 2021, La Habana.

La vulnerabilidad de los intercambios internacionales de Cuba en el sector de las manufacturas se ve agravada por la relativamente alta concentración de sus socios comerciales. En general, los diez principales socios comerciales de bienes representan aproximadamente el 71% del comercio total de Cuba y las exportaciones se concentran en dos países principalmente (China y el Canadá, que representan el 55% de los destinos del mercado cubano)⁵. La situación es más favorable en relación con los servicios, que presentan un superávit de 6.200 millones de pesos (ONEI, 2021a) y un mayor número de países de destino. Desde la década de 2000, el turismo en Cuba se considera la locomotora de la economía nacional, que no solo contribuye a sostener el crecimiento y el desarrollo económicos, sino también a atraer divisas (Ramírez-Pérez y otros, 2020; Salinas y Echarri, 2005; Perelló, 2015). Los servicios médicos, sanitarios y educativos, que son intensivos en capital humano y no dependen de las cadenas de valor internacionales, también contribuyen significativamente a la exportación de servicios.



⁵ Véase [en línea] <https://atlas.cid.harvard.edu/explore/geo?year=2019&country=54&productClass=HS&product=undefined&target=Product&partner=undefined&startYear=1995>.

En la actualidad, las actividades de importación y exportación con fines comerciales están controladas principalmente por el sistema empresarial de las empresas estatales. Las empresas privadas requieren autorizaciones o licencias específicas, aunque todas las empresas con capital extranjero pueden exportar sin recurrir a un intermediario estatal (Álvarez-González, 1995) y a veces también importar. La presencia de este tipo de intermediarios incrementa los costos para las empresas privadas, ya que lo común es que las empresas que están autorizadas a realizar operaciones en los mercados extranjeros presten, previo pago, este tipo de servicios a las que no tienen autorización para comerciar.

La dinámica evolución de los intercambios comerciales cubanos en los últimos años pone de manifiesto la necesidad de acciones de política económica para superar las vulnerabilidades del sector comercial. La reciente incorporación de actores privados y cooperativos (a partir de agosto de 2021) a las actividades de exportación es un importante avance. Sin embargo, debe ir acompañada de un cambio en las condiciones de las empresas estatales y de la introducción de mecanismos más flexibles para la autorización de exportaciones e importaciones, por ejemplo, eliminando el uso de intermediarios que genera costes de transacción. Como se mencionó anteriormente, la creación en 2013 de la ZEDM también tenía como objetivo facilitar los vínculos internacionales y promover la nueva creación de valor (Castro-Cossío y Sáenz-Coopat, 2019; ZEDM, 2022). Para resumir, en el cuadro 1 se presentan las principales debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO) del análisis global (véase el cuadro 1).

Cuadro 1

Cuba: resumen del análisis DAFO para las cuatro áreas de interés (ciencia, tecnología e innovación, comercio, IED y gobernanza de la inversión pública)

<p>Debilidades </p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de información y datos públicos para realizar un análisis socioeconómico • Excesiva centralización/poca participación de actores locales en los procesos de toma de decisiones • Cuellos de botella administrativos e institucionales • Poco desarrollo de los sistemas bancario y financiero • Elevado déficit fiscal • Bajos niveles de inversión y adquisición de tecnologías • Envejecimiento de la fuerza laboral y fuga de cerebros • Reducidas capacidades para patentar • Envejecimiento de la infraestructura de ciencia y tecnología; obsolescencia tecnológica • Dependencia de la importación para bienes y servicios esenciales • Concentración del comercio en productos de bajo valor agregado • Falta de IED en funciones de más elevado valor agregado • Modelo turístico vulnerable (ej.: sol y playa) • Pymes nacionales, encadenamientos y externalidades débiles • Inconvertibilidad del peso cubano • Falta de integración en cadenas globales de valor macrorregionales (ALC) 	<p>Amenazas </p> <ul style="list-style-type: none"> • Sanciones económicas estadounidenses y bloqueo general • Agudización de la crisis económica debido a la pandemia global por COVID-19 y la guerra en Ucrania • Falta de actualización de los sistemas regulatorios (por ejemplo, la Ley 118) • Exclusión de las instituciones financieras internacionales • Falta de colaboración y redes en comercio CTI e IED dentro de la macrorregión • Falta de confianza y consenso • Incertidumbre con respecto al régimen cambiario • Inexistencia de un enfoque normativo integrado para el desarrollo económico debido a la elevada fragmentación de los objetivos normativos y la falta de prioridades bien definidas • Implementación del cambio mediante el incremento de la marginalización y la exclusión internas
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Fortalezas</p>  <ul style="list-style-type: none"> • Compromiso con un nuevo modelo económico y productivo • Trayectoria gradual y coherente de reformas normativas • Cambio a una gobernanza descentralizada • Elevada y sostenida inversión en políticas sociales y educación • Tendencias crecientes hacia la formación y acumulación de capital • Gastos crecientes en investigación y desarrollo • Excelencia investigativa en esferas específicas • Capacidades de innovación en biotecnología (Polo Científico y Productivo, BioCubaFarma) • Exportación de servicios médicos, sanitarios y educativos intensivos en capital humano • Mayor diversificación en todos los sectores económicos con atracción de capital extranjero (turismo, energía, minería, industria manufacturera, entre otros) • Creciente interés y conciencia sobre el papel de la CTI, el comercio y la IED, tanto por parte del gobierno como del público en general. 	<p>Oportunidades</p>  <ul style="list-style-type: none"> • Oportunidades que brinda el cambio hacia la Cuarta Revolución Industrial • Posibilidades de crecimiento en sectores clave/ recursos naturales para la economía mundial • Posibilidades para establecer redes de negocios y vínculos entre las multinacionales y las empresas estatales y las pyme • Experimentación de políticas comerciales y de conectividad • Demanda internacional para las vacunas y terapias cubanas, incluidas las vacunas contra COVID-19 • Reformas institucionales, en especial la articulación de enfoques normativos a nivel territorial • Acceso a fuentes externas para la financiación de inversiones • Participación en la integración política y económica en Centroamérica y América Latina, integración económica en CVG y cooperación en materia de ciencia y tecnología • Interés mostrado por otros socios comerciales e inversores (Unión Europea, otras economías asiáticas)
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2021*, Santiago, 2022.

II. Creación y fortalecimiento de las capacidades locales para la ciencia, la tecnología y la innovación

A. Marco conceptual y justificación de política

1. Principales ingredientes de la CTI y del cambio estructural inclusivo

La innovación se define como “un producto o proceso nuevo o mejorado (o una combinación de ambos) que difiere significativamente de los productos o procesos anteriores de la unidad institucional y que se ha puesto a disposición de los potenciales usuarios (producto) o implementado en la unidad institucional (proceso)” (OCDE, 2018c). La innovación es principalmente el resultado de las inversiones en I+D, recursos humanos, el capital organizativo y las infraestructuras físicas e intangibles (OCDE, 2020). La innovación puede tener diferentes grados de radicalidad, es decir, ser nueva para el mundo, el mercado o el productor.

No se asume que una innovación tenga que ser nueva para el mundo (es decir, muy radical), sino para el mercado local y los usuarios (es decir, gradual). En este caso, la innovación, al igual que la ciencia y la tecnología (CTI), se consideran en el presente informe como determinantes para lograr el cambio estructural y la actualización tecnológica que pudiese fortalecer las capacidades locales en Cuba y las condiciones para lograr este objetivo de manera inclusiva. La CTI también sustenta el nivel de sofisticación de los productos exportados, lo cual afecta la competitividad comercial.

El cambio estructural se considera tradicionalmente como la transformación de la composición de la producción (nacional) desde el sector primario al sector manufacturero y de servicios (Bah, 2011; Padilla y Villareal, 2017). También se espera que el cambio estructural implique un cambio de producción hacia activos y actividades basadas en un mayor conocimiento y mano de obra calificada que involucren capacidades tecnológicas más avanzadas y permitan la actualización hacia estructuras de organización empresarial más eficientes, de mayor tamaño y

productividad, el aumento de las exportaciones de bienes y servicios basados en los conocimientos con alta elasticidad de demanda, la actualización funcional a lo largo de las cadenas globales de valor (CGV) y el consumo de bienes y servicios de mayor valor agregado.

En un contexto de país en desarrollo o emergente, cuando se adopta y asimila la tecnología, la iniciativa empresarial nacida de la necesidad se sustituye por la que responde a la oportunidad (Fairlie y Fossen, 2018), con la reducción de la informalidad como resultado de las oportunidades empresariales, y la aparición de aglomeraciones territoriales especializadas o clústeres. Las instituciones también evolucionan, se vuelven más complejas, establecen regulaciones sobre los mercados de trabajo, el medio ambiente y la tecnología (por ejemplo, los DPI), y el sistema de innovación evoluciona. Sin embargo, en algunos países, estas transformaciones se producen, pero no necesariamente conducen a un mayor conocimiento y mano de obra calificada. Por ejemplo, en América Latina se ha producido una importante expansión del sector de los servicios, pero orientada mayormente a actividades informales y de baja productividad (Padilla y Villareal, 2017) que no han ampliado el cambio estructural, desperdiciando así oportunidades para un crecimiento más sostenido y sostenible. Por eso es importante hablar de cambio estructural progresivo (o cambio estructural inclusivo).

El cambio estructural inclusivo puede definirse como un proceso de cambio estructural mediante el cual los resultados excluyentes de las transformaciones que conlleva y que se han mencionado anteriormente se contrarrestan ya sea durante la implementación o mediante políticas específicas que compensan los resultados excluyentes no deseados (Ciarli, Savona y Thorpe, 2021). Por ejemplo, cuando con el cambio estructural se produce un aumento de la productividad en las actividades existentes y se pasa a sectores y procesos más complejos y de mayor uso de tecnologías, el resultado esperado es que conduzca a un mayor crecimiento económico a largo plazo y a empleos mejor remunerados, a una menor desigualdad y a un acceso más equitativo a las fuentes y a la participación en los procesos que conducen al cambio estructural.

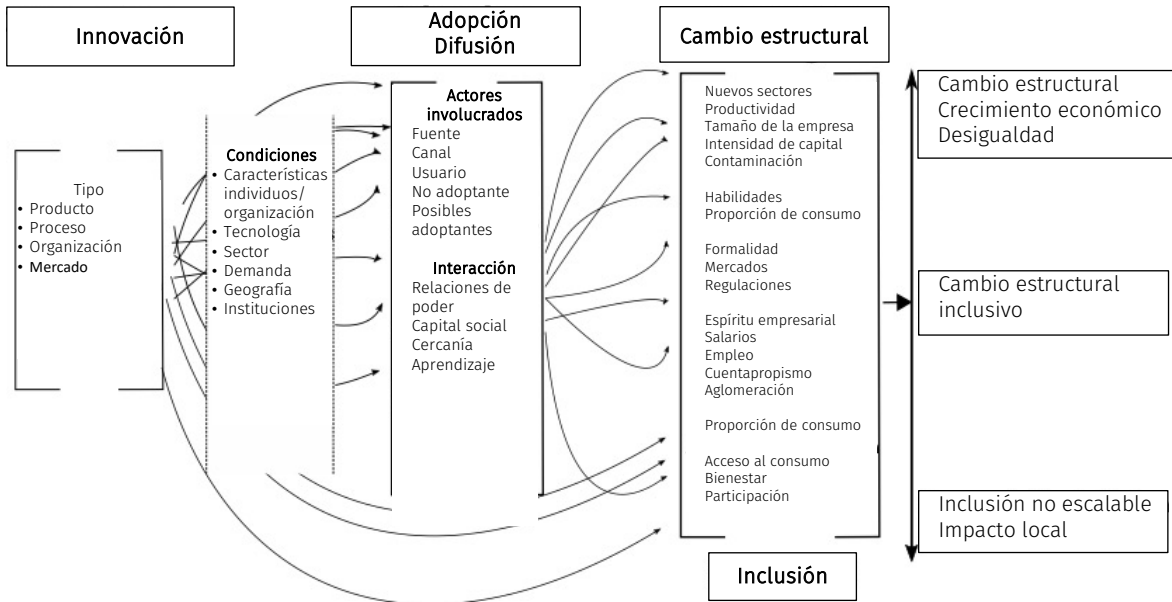
La innovación inclusiva se consigue como resultado de un proceso de (re)distribución de los beneficios y las pérdidas de la innovación —entre las personas y el espacio—, así como del poder y la toma de decisiones, de manera que las personas y los lugares que actualmente están excluidos o marginados de la toma de decisiones y de las ganancias acumuladas por las innovaciones anteriores pasen a estar incluidos en los procesos de desarrollo económico y, como resultado, sus necesidades se satisfagan explícitamente. Una innovación también se considera inclusiva cuando los individuos de grupos y regiones excluidos participan en los procesos a través de los cuales se produce la innovación, como el diseño y el desarrollo de nuevos bienes y servicios (Ciarli, Savona y Thorpe, 2021; Planes-Satorra y Paunov, 2017).

2. Lograr un cambio estructural inclusivo a través de la CTI: mecanismos y conflictos

La forma en que la innovación se difunde y genera un cambio estructural inclusivo depende de una serie de condiciones propicias (por ejemplo, educación, infraestructura financiera), de actores privados y públicos (empresarios, empresas, trabajadores, hogares, comunidades y gobiernos locales, ministerios nacionales, entre otros) y de las interacciones entre las diferentes categorías de actores. Estos últimos no actúan e interactúan en el vacío, sino en un contexto afectado por una serie de condiciones propicias, que pueden diferir en distintos contextos nacionales y regionales, períodos históricos y entornos institucionales y culturales. La creación de nuevos bienes y servicios por medio de nuevos procesos y organizaciones es un fenómeno en todos los sentidos (Schumpeter, 1911).

Los resultados de estos procesos implican la creación de nuevas actividades y la obsolescencia de las existentes; la necesidad de nuevas habilidades y la redundancia de otras; segmentos de la sociedad que se benefician, mientras que otros permanecen excluidos. Por lo tanto, el cambio estructural y la inclusión pueden reforzarse mutuamente en un círculo virtuoso; o podrían ir en direcciones diferentes que conduzcan a distintas combinaciones de inclusión/exclusión y de menor/mayor perturbación estructural (véase el diagrama 1).

Diagrama 1
Vías de innovación para el cambio estructural y la inclusión





Fuente: Adaptado de T. Ciarli, M. Savona y J. Thorpe, “Innovation for inclusive structural change”, S. Radosevic, K. Lee y N. Vonortas, *Technology Upgrading and Economic Catch-Up*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, 2021.

Nota: Las flechas representan las vías. Las variables que representan las condiciones, los actores y las interacciones definen el efecto de la innovación en la adopción/difusión y en los resultados del cambio estructural y la inclusión. Algunas vías pasan por la adopción/difusión, mientras que algunas variables tienen un impacto directo en el cambio estructural y la inclusión. Las variables representan los canales y las fuentes de innovación, el tipo de innovación, así como las condiciones meso y macro como los sectores, la demanda, la geografía y las instituciones. En los extremos, la innovación puede tener un efecto positivo en el cambio estructural y un efecto negativo en la inclusión (extremo superior del eje derecho), o ningún efecto o un efecto negativo en el cambio estructural y un efecto positivo en la inclusión (extremo inferior del eje izquierdo). El eje mide las compensaciones entre los resultados del cambio estructural y la inclusión. Por lo tanto, el cambio estructural y la inclusión no pretenden representar opciones diferentes —no son mutuamente excluyentes— sino que los procesos de innovación pueden conducir a diferentes grados de cambio estructural inclusivo.

En el cuadro 2 se resume los principales beneficios/mecanismos y los principales costos/condiciones de ciencia, tecnología e innovación, en términos de lograr el cambio estructural económico y la inclusión.

Cuadro 2

Ventajas y desventajas de las estrategias de CTI para lograr el cambio estructural y la inclusión

	
<p>Beneficios potenciales de la CTI</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formación de capacidades endógenas/autóctonas • Generación de empleo • Satisfacción de las necesidades locales/contextuales • Imitación e ingeniería inversa • Transferencia y difusión de conocimientos • Derivación de conocimientos de todo lo anterior <p>Mecanismos de desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inversiones en I&D y CTI públicas • Imitación y adaptación • Perfeccionamiento de las competencias y formación de recursos humanos • Recuperación del terreno perdido y alejamiento de las trampas de la especialización y el desarrollo 	<p>Posibles efectos secundarios de la CTI en la inclusión</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desempleo tecnológico • Cambio técnico que favorece la mano de obra calificada • Desigualdad especial e individual • Exclusión de actores, sectores y regiones • Participación nula y falta de voz y voto en las decisiones sobre inversiones • Conductas explotadoras <p>Condiciones necesarias (pero insuficientes)</p> <ul style="list-style-type: none"> • La inversión en I&D (ciencia y tecnología) no conduce a la innovación; podría conducir a un cambio estructural excluyente

Fuente: Elaboración propia.

B. Lecciones clave extraídas de la bibliografía y los estudios de caso

Extraer enseñanzas de un número seleccionado de países con antecedentes económicos, sociales, históricos y culturales muy heterogéneos no es una empresa sencilla. Haciendo todas las salvedades necesarias, a continuación, se reflexiona sobre los casos de países revisados y la bibliografía sobre CTI en países de bajos y medianos ingresos (PBMI), con el fin de arrojar luz sobre el caso cubano.

Al examinar el uso de la política de CTI dentro de una perspectiva de Sistema Nacional de Innovación (SNI) en los PBMI, Bell (2009) advierte sobre el riesgo de que se produzcan importantes desequilibrios. En primer lugar, la concentración de las políticas públicas en el fomento de las capacidades de innovación mediante el fortalecimiento de los centros públicos y centralizados de I+D y de las universidades debería complementarse dedicando la misma atención al fomento de las capacidades complementarias en las empresas privadas. Traducir la ciencia en tecnología e innovación es importante y no debería competir con los fondos públicos destinados a la ciencia y la investigación. Esto se puede conseguir asegurando que los centros de investigación públicos interactúen en fases posteriores con empresas tanto públicas como privadas. Experiencias interesantes de transición económica centradas en el fortalecimiento del SNI, como la de Viet Nam, ilustran claramente este aspecto.

En segundo lugar, cuando se trata de desarrollar capacidades propias de producción e innovación en el sector privado (Bell, 2009; Ciarli, Savona y Thorpe, 2021), la dependencia de la transferencia de tecnología a través de la importación y adquisición de tecnologías de proveedores extranjeros o de socios comerciales y de las CGV debería complementarse con un esfuerzo similar por crear, utilizar y desarrollar capacidades propias de innovación. Por ejemplo —como también se analiza en la sección de IED más adelante— Costa Rica ha dependido mucho de la presencia de Intel (aunque esto también ha representado una limitación) y, a pesar de la propia elección estratégica del sector (TIC, que potencialmente podría allanar el camino para el desarrollo de la Industria 4.0), Intel abandonó el país, dejando un vacío en la base manufacturera de sus inversiones. Siguiendo el criterio de López González, Meliciani y Savona

(2019), los PBMI como Costa Rica, con un buen potencial para desarrollar sus propias vías de cambio estructural inclusivo, deberían dedicar un esfuerzo estratégico al desarrollo de las capacidades tecnológicas locales, para reducir la vulnerabilidad y la dependencia de la inversión extranjera y aprovechar al máximo el desarrollo autóctono del capital humano y la capacidad de absorción (Molina-Domene y Pietrobelli, 2012).

En tercer lugar, en lo que respecta a la gobernanza de las estrategias de CTI, no solo es importante que las políticas públicas se diseñen para interactuar con las empresas en fases posteriores, sino también que los formuladores de política que identifican las prioridades y aplican las políticas rindan cuentas de sus decisiones a la sociedad civil y a los actores independientes que desempeñan un papel consultivo, como en el caso de Costa Rica. Viet Nam también puede considerarse un ejemplo de transformación de la gobernanza del sistema de innovación, que ofrece un proceso de aprendizaje para los formuladores de políticas. Sin embargo, es importante recordar que un proceso de decisión inclusivo no sigue necesaria y automáticamente estas buenas prácticas.

Por último, es imprescindible que Cuba se asegure de que una nueva visión del país abarque una plataforma integrada de políticas, y una visión sinérgica entre la innovación, el desarrollo económico y las políticas sociales que evite los escollos encontrados incluso en las experiencias exitosas. Viet Nam, por ejemplo, ha logrado un cambio estructural sustancial de la economía, pasando de una economía agrícola a una manufacturera. Claro que, a ello ha contribuido significativamente su ubicación geográfica y las oportunidades que le proporciona insertarse en las CGV cercanas a China, la fábrica del mundo. Esto ha resultado positivo en cuanto al proceso de industrialización, pero conlleva al mismo tiempo efectos secundarios en cuanto a la trampa de la especialización y la exclusión tanto a nivel individual como territorial.

C. Principales recomendaciones

¿Qué puede hacer la política industrial y de innovación para fortalecer la capacidad local dentro de los SNI de manera sostenible e inclusiva? En primer lugar, es de vital importancia comenzar por un proceso de cambio local y endógeno garantizando la escalabilidad y la transformación constante. En este caso, se debe dar prioridad a la integración regional y local frente a la entrada prematura en las CGV, por ejemplo (López González, Meliciani y Savona, 2019). En el contexto del cambio estructural inclusivo en los PBMI, esto exige una revisión exhaustiva de las posibles funciones de las políticas económicas y de innovación y, sobre todo, su integración en una plataforma coherente de instrumentos.

En segundo lugar, especialmente en los contextos de los PBMI, resulta esencial identificar las oportunidades pertinentes para la innovación endógena y asegurarse de que esta última pueda apoyar el cambio endógeno. Seguir las visiones de desarrollo económico de la última década que tienen en cuenta el lugar (por ejemplo, Iammarino, 2005; von Tunzelmann, 2009; Iammarino, Rodríguez-Pose y Storper, 2019) implica ir mucho más allá de los enfoques orientados a la misión, verticalistas y basados en la ciencia —que requieren tecnología de vanguardia, fondos sustanciales y un marco institucional avanzado— e integrarlos con programas orientados a la difusión, participativos y de creación de capacidades, logrando compromisos eficaces y diálogos fructíferos entre las dos visiones principales de la gobernanza.

En tercer lugar, es un hecho cada vez más reconocido que las políticas públicas deben incluir una adecuada participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones (Thorpe y Gaventa, 2020), en relación, por ejemplo, con cuáles son las prioridades que deben alcanzarse a través de las misiones, o las opciones tecnológicas para lograr el crecimiento. Este aspecto se analizará con más detalle en la sección sobre gobernanza.

Es importante que las políticas de CTI (y, para el caso, cualquier otra política) se enmarquen en una gobernanza equilibrada e inclusiva, con una clara articulación de los objetivos científicos, tecnológicos y socioeconómicos relacionados con las inversiones, la transferencia de tecnología y las alternativas de especialización sectorial. Dicha gobernanza debería involucrar a todas las partes de la sociedad que se verán directa o indirectamente afectadas por las opciones políticas previstas o enfrascadas en las mismas, con el fin de lograr consenso y apoyo, propiciando la alineación de los intereses de actores tan diversos como los empresarios, los trabajadores, los consumidores, los donantes y los formuladores de política, las comunidades, el sector privado y las empresas multinacionales.

Esto es especialmente importante en un contexto como el de Cuba, con una limitada participación privada en el sistema de innovación. En las primeras etapas de la creación de la interacción sistémica, es importante proporcionar instrumentos para que los actores trabajen mancomunadamente con el fin de alinear sus intereses y encontrar puntos de coincidencia entre sus objetivos. En resumen, el conjunto de reflexiones anteriores implica que sería imprescindible:

- Identificar áreas de CTI que estén en consonancia con los activos, las necesidades y el potencial locales existentes y que, por tanto, favorezcan la innovación local. Dichas prioridades políticas deberían identificarse dentro de un proceso participativo, para garantizar el apoyo a lo largo del ciclo político.
- Proporcionar mecanismos e instrumentos que favorezcan el alineamiento de los intereses de las diferentes categorías de actores, en línea con el marco de la gobernanza de la alineación de redes (Von Tunzelmann, 2009), según el cual el ingrediente más importante para implementar políticas de desarrollo de cualquier naturaleza es la adecuación del cambio tecnológico con el cambio institucional y el organizativo.
- Desarrollar una combinación integral de políticas que apoye a todos los actores del sistema de innovación y que favorezca la interacción entre ellos. En el caso de Cuba, donde la rama pública del sistema de innovación está más desarrollada, es fundamental apoyar especialmente la innovación y la adopción de tecnología por parte de las empresas.

Recuadro 1

CTI: principales lecciones de política

- i) Mapear, apoyar y desarrollar las capacidades de innovación del sector privado junto con las científicas y tecnológicas.
- ii) Identificar las prioridades científicas y complementar los fondos públicos en centros de I+D centralizados con un apoyo amplio al sector empresarial privado.
- iii) Invertir en educación prestando especial atención a la adecuación y perfeccionamiento de las habilidades a la hora de traducir la ciencia en tecnología e innovación.
- iv) Identificar las prioridades tecnológicas procurando el consenso de la sociedad civil, creando un sistema que logre aprovechar dicho consenso para generar oportunidades empresariales.
- v) Desarrollar una innovación que maximice las estrategias de diversificación y potencie el cambio estructural económico.
- vi) Combinar los enfoques orientados hacia a la misión y los orientados hacia la difusión en las actividades y capacidades de innovación para sacar provecho del potencial local y fortalecerlo.
- vii) Diseñar instrumentos de política capaces de contrarrestar los efectos secundarios de la innovación y el cambio estructural en términos de desigualdad e inclusión.
- viii) A la hora de importar tecnología e integrarse en las CGV, planificar mecanismos que maximicen el aprendizaje para desarrollar paralelamente las capacidades locales y evitar la dependencia.

Fuente: Elaboración propia.

III. Apoyar la internacionalización a través del comercio

A. Marco conceptual y justificación de política

La exportación de bienes y servicios es una fuente de ingresos y conocimientos que permite corregir la balanza de pagos. El papel del comercio internacional en el desarrollo económico ha sido objeto de acalorados debates desde el surgimiento de la economía como disciplina. Esto se debe a que la apertura al comercio interactúa con varios aspectos micro y macroeconómicos que influyen en el crecimiento económico, como la asignación de factores, el acceso a las tecnologías, la balanza de pagos y otras variables de estabilidad macroeconómica, las instituciones económicas, la distribución de los ingresos y la dinámica industrial (Atkin y Donaldson, 2021).

En los países de ingresos bajos y medios se han aplicado varias políticas para mejorar su integración en la economía mundial a través del comercio. Entre ellas se encuentran: i) la liberalización repentina de las economías planificadas, que en algunos casos ha tenido efectos desastrosos a corto plazo y ha generado desigualdades y distorsiones del mercado a largo plazo (Ellman, 2005; Orenstein, 2008; Jun, 2018); ii) las zonas francas industriales (Mandani, 2003); iii) los acuerdos comerciales regionales (Freund y Ornelas, 2010), y iv) las políticas industriales (McMillan y Naughton, 1992; Thatcher, 2014).

Sin embargo, las políticas comerciales son mucho más complejas e incluyen intervenciones a nivel macroeconómico, como los acuerdos arancelarios y no arancelarios bilaterales y multilaterales, las normas de calidad, las políticas monetarias de tipo de cambio y el dumping, así como enfoques participativos, como el fomento de la creación de clústeres y vínculos entre organizaciones, de la innovación y la internacionalización de las pyme, o de la integración local e internacional en las cadenas de valor. El impacto de estas políticas suele depender, entre otros factores contextuales, de qué se exporta, a dónde se exporta, quién lo exporta y a quién. Por ello, las políticas comerciales, a menudo se combinan con las de CTI, IED y otras políticas de desarrollo industrial y económico.

1. ¿Por qué es importante lo que se exporta?

El cambio de las exportaciones de bienes primarios o servicios de bajo valor agregado a la exportación de productos más sofisticados ha caracterizado el modelo de desarrollo de la mayoría de las economías industrializadas. Las vías para lograrlo han sido tema central del debate político en América Latina durante medio siglo (Prebisch, 1950; Harrison y Rodríguez-Clare, 2010; Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009), a causa de los resultados heterogéneos que han tenido distintas políticas comerciales. Lo que los países exportan es importante para la balanza de pagos. Los bienes y servicios con mayor valor agregado y productividad generan mayores ingresos, con la utilización de la misma cantidad de recursos (Prebisch, 1950; Singer, 1950). Los bienes y servicios con una mayor elasticidad de la demanda se benefician más de una tendencia positiva en el crecimiento de los ingresos y la demanda mundiales (Thirlwall, 1979; Cimoli, 1988; Cimoli y Porcile, 2013) y pueden ser más resistentes a las perturbaciones mundiales de la demanda (Thirlwall, 2002).

Lo que se exporta también es importante para el aprendizaje tecnológico y la mejora de la productividad económica (Akcigit y Melitz, 2022; Cimoli y Porcile, 2009, 2010; Katz, 2001): la interacción con compradores de bienes y servicios sofisticados, o de bienes y servicios con alto contenido de conocimiento, puede dar lugar a mayores oportunidades o a un mayor aprendizaje de los compradores (Barrientos y otros, 2016; Blalock y Gertler, 2004). Las empresas que producen en posiciones de la CVM que están más cerca del mercado final o de los bienes primarios tienden a poder extraer más valor agregado. Las empresas que suministran habilidades únicas o productos y servicios que son difíciles de reproducir, son difíciles de sustituir y tienden a experimentar una asociación comercial más equitativa (Dallas, 2015; Lee y Gereffi, 2015; Frederick, 2019; Gereffi y otros, 2021).

2. ¿Por qué es importante el lugar a dónde se exporta?

Las empresas suelen ser más productivas cuando exportan a países de ingresos más elevados, por la competencia y porque tienen mayores oportunidades de aprender de compradores más sofisticados que también suministran tecnologías (Dalgıç y otros, 2021). Las empresas comerciales también tienen la oportunidad de acceder a proveedores de mayor calidad en países tecnológicamente avanzados, y aumentar su propia productividad (Monarch, 2014; Sugita, Teshima y Seira, 2016).

3. ¿Por qué es importante quién exporta?

Por la desigualdad (Pavcnik, 2017) y porque las empresas exportadoras son más productivas que la media (Wagner, 2012); en las economías de mercado, las diferencias de productividad conducen a diferencias en los salarios (Song y otros, 2019), lo que implica que a medida que aumenta la brecha entre los exportadores y el resto de las empresas (De Loecker, 2013), también lo hace la desigualdad salarial (Helpman y otros, 2017). A medida que se amplía la brecha tecnológica entre las empresas que operan en el mercado mundial y las que solo operan a nivel local, también lo hace el efecto sobre las desigualdades. Asimismo, es importante por las posibilidades de obtener ganancias del comercio, pues el comercio no necesariamente genera una mayor productividad (Ciarli, Coad y Moneta, 2019). Los exportadores tienden a aumentar la productividad cuando comercian en industrias y actividades con altos niveles de apropiación de conocimientos y oportunidades tecnológicas (Wang y otros, 2021).

4. ¿Por qué es importante a quién se exporta?

Porque en una economía mundial donde la mayor parte de los flujos comerciales se producen entre empresas (Baldwin y López-González, 2015), venderle a compradores más productivos y avanzados tecnológicamente se asocia con mayores oportunidades de mejora para las empresas (Verhoogen, 2021). Pero si el comprador tiene un excesivo poder de mercado o estrategias secretas y no está muy dispuesto a compartir conocimientos con compradores y proveedores, esas oportunidades se frustran (Bontadini, 2019). De igual modo, es importante porque la exportación puede facilitar acceso a proveedores de insumos de mayor calidad, lo que a su vez contribuye a elevar las posibilidades de los exportadores de mejorar y vender productos de mayor valor agregado (Bernard y Moxnes, 2018).

B. Lecciones clave extraídas de la bibliografía y los estudios de caso

Además de lo que se exporta, el lugar al que se exporte, quién lo exporte y a quién, el tipo de políticas que se implementen y la forma en que se implementen las mismas, también son determinantes para el éxito de las estrategias comerciales (de liberalización)⁶. Políticas proteccionistas e intervencionistas similares destinadas a crear industrias exportadoras en países de América Latina y Asia Oriental (Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009) han tenido resultados muy diferentes en distintos lugares, según el contexto y la forma en que se implementaron.

Para los formuladores de políticas cubanos, quizá sean aún más pertinentes, los resultados contrastantes de las políticas de liberalización en las economías planificadas de Asia Oriental y Europa del Este. Por ejemplo, según Chang y Nolan (1995), uno de los ingredientes claves del éxito del crecimiento económico chino, frente al fracaso de algunos de los antiguos estados soviéticos, fue el ritmo lento y controlado de la creación de nuevas instituciones descentralizadas, frente a la terapia de choque adoptada en Europa Oriental. En la actualidad, las políticas de conectividad, es decir, de apoyo al comercio, la IED, la participación en las CGV, entre otros, están estrechamente interrelacionadas, como ha demostrado la experiencia china y del sudeste asiático en las últimas décadas (Davies, 2010; Wei, 2013).

¿Resulta rentable proteger las industrias nacionales para crear capacidades en la producción de bienes de alta tecnología? Depende. La bibliografía está repleta de ejemplos y argumentos tanto a favor, como en contra (Rodrik, 2007). Como dice Rodrik (2008: p.15) "Si existe una relación directamente proporcional entre el desenfreno de las políticas industriales y el escaso incremento de la productividad, o entre la adhesión al no intervencionismo y un desempeño económico satisfactorio, ello no se evidencia en las cifras". La bibliografía por lo general coincide en la necesidad de fortalecer las capacidades mediante políticas proteccionistas, al tiempo que se promueve la competencia como incentivo para que las empresas inviertan en el fomento de esas capacidades (por ejemplo, Cimoli y Porcile, 2009; Salazar-Xirinachs y otros, 2014).

¿Contribuyen las zonas francas (ZFE) y los parques industriales a un desarrollo y crecimiento sostenibles? Los datos disponibles en todo el mundo son contradictorios (Pack y Saggi, 2006; Naudé, 2010). Las ZFE exitosas por lo general están acompañadas de otras políticas industriales dinámicas (Rodrik, 2008) destinadas a invertir en la creación de capacidades tecnológicas en el sector público y privado, por ejemplo, mediante la formación y contratación de ingenieros (Amsden, 2001). Sin embargo, la agrupación eficaz de las pymes y las empresas

⁶ Así como el contexto institucional y tecnológico en el que se implemente (véanse Informes técnicos de Gobernanza de la inversión pública y de CTI).

multinacionales (EMN), a menudo ha demostrado ser un requisito esencial para la creación de las capacidades y la cantera de mano de obra necesarias, fomentando la internacionalización (véase también la sección sobre IED más adelante).

¿Contribuyen los acuerdos comerciales regionales a equilibrar las consecuencias positivas y negativas de las políticas de liberalización del comercio? También depende. Los acuerdos comerciales regionales también constituyen otra política comercial potencialmente útil que aglutina los intereses del selecto grupo de países que participan en los mismos. Sobre todo, para países pequeños como Cuba, resultan ventajosos pues facilitan el acceso a un mercado más amplio para la venta de bienes y la compra de insumos, en un marco de cierta protección comercial. También suelen funcionar en combinación con una política industrial paralela para reforzar las capacidades tecnológicas en determinadas industrias, como por ejemplo en el caso del Mercosur (Rodrik, 2007). Pero al igual que la sustitución de importaciones y las ZFE, sus repercusiones son diversas. Los acuerdos comerciales regionales también pueden convertirse en un arma de doble filo, ya que a veces reducen las posibilidades de desarrollo industrial en lugar de aumentarlas.

¿La liberalización del comercio contribuye siempre a la innovación y al aumento de la productividad? Como se ha comentado anteriormente, eso dependerá de la capacidad de las empresas nacionales para competir en el mercado internacional, aprender de los proveedores y compradores, y avanzar hacia la exportación de bienes que tienen una demanda creciente y ofrecen oportunidades de adquirir habilidades adicionales.

¿Influye la liberalización del comercio en otros aspectos del desarrollo sostenible, más allá de la productividad, el crecimiento económico y la innovación? Sí. Pavcnik (2017) analiza varios canales a través de los cuales, al desplazar las oportunidades y los costes entre las empresas, el comercio también provoca una reasignación de recursos, entre ganadores y perdedores. Entre ellos habrá diferentes tipos de trabajadores, algunos de los cuales se beneficiarán de las oportunidades de empleo y del aumento salarial, otros no (Acemoglu y otros 2016). También surgirán diferencias entre las regiones, en función de su exposición al comercio (Rodríguez-Pose, 2012; Autor y otros, 2015). Dependiendo del alcance de los cambios, del momento en que se apliquen las políticas y de los mecanismos de protección social vigentes, el impacto podrá generar pobreza y vulnerabilidad a corto e incluso a largo plazo. De hecho, el impacto inicial puede tener efectos en cadena sobre la educación, la salud y, por tanto, las oportunidades de inclusión a más largo plazo.

Por estas razones, en la mayoría de los países la transición a una economía de mercado más abierta suele ir acompañada de una combinación de políticas de apertura y conectividad, sociales e industriales. Estas incluyen, entre otras, la estabilización macro, la reducción gradual de las barreras arancelarias y no arancelarias a las exportaciones y las importaciones, la liberalización de la producción nacional y la libre iniciativa económica, las inversiones en nuevas industrias en las empresas estatales, así como a través de las subvenciones a las empresas, la atracción selectiva de IED, las zonas francas con fines específicos y los acuerdos comerciales regionales en la zona de ubicación geográfica.

Aunque Cuba enfrenta barreras comerciales considerables, sufre severas restricciones comerciales impuestas por los Estados Unidos y ha experimentado políticas comerciales leves, no enfrenta desafíos más graves en materia de ODS que algunos de los países que, habiendo partido de un nivel de desarrollo económico inferior en los años noventa, han pasado por varias políticas comerciales e industriales. Esto sugiere que la política comercial, *per se*, no constituye estrategia de desarrollo suficiente.

C. Principales recomendaciones

Sobre la base de una comparación de los cambios en la composición del comercio internacional cubano en relación con los países que han experimentado transiciones económicas e industriales, una revisión bibliográfica sobre las políticas comerciales e industriales y sus impactos socioeconómicos, un análisis de las experiencias de políticas de varios países que han experimentado una transición de economías cerradas a abiertas, y un mapeo de su desempeño en relación con las metas de los ODS, a continuación se resumen las recomendaciones para algunas esferas en las que Cuba debiera adoptar medidas en el futuro.

- El diseño de las políticas comerciales (e industriales) en Cuba requiere una cuidadosa evaluación *ex ante* para mapear los resultados esperados, las oportunidades y los riesgos. Es fundamental que dicho análisis sea comparativo, no solo para evaluar las diferentes combinaciones de políticas, sino también para comparar cómo valoran los distintos actores los distintos impactos. Las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la economía cubana pueden ser puntos de partida útiles para un análisis posterior.
- Es necesario prestar igual atención tanto al diseño como a la implementación de las políticas, garantizando que se dispone de las capacidades adecuadas para evaluar los impactos de las políticas comerciales (y de otro tipo) (este aspecto se abordará más adelante en las secciones sobre la IED y la gobernanza de la inversión pública)⁷.
- Cuba ha acumulado considerables conocimientos técnicos en varias industrias y ámbitos de la ciencia y la tecnología (véase la sección anterior sobre CTI). Existe una brecha inusual entre los conocimientos científicos que el país ha acumulado, su capital humano y el bajo grado de sofisticación de los bienes y servicios que exporta: la estructura de las exportaciones cubanas se asemeja a la de economías con muchos menos conocimientos y talento. La promoción de un cambio en las exportaciones del país hacia una oferta exportable más diversificada y sofisticada de productos, bienes y servicios debería basarse en esas fortalezas, identificando cómo el capital humano del país puede contribuir al desarrollo de industrias de alto valor agregado y competitivas a nivel internacional. Para lograrlo, las investigaciones y el diseño de políticas futuras deberían evaluar cuidadosamente las habilidades de la población, más allá de los conocimientos técnicos.
- En relación con quién exporta, varios países han conseguido transformar su estructura de exportación elaborando cuidadosamente políticas industriales proactivas, que prevén la participación activa de las empresas estatales. Sin embargo, los casos exitosos han acompañado la inversión en las empresas estatales con una estrecha vigilancia de la competencia y la evaluación del desempeño, para evitar conductas rentistas y la apropiación del Estado.
- Sobre la base de la tercera esfera de acción anterior, el apoyo a las exportaciones debe ir acompañado de una asistencia adecuada a la actividad empresarial privada, que permita a diversos (grupos) de actores en diferentes ciudades y regiones de la economía cubana sacar provecho de la abundante riqueza de conocimientos y talento científico que aún queda por explotar. Para que eso funcione, las políticas comerciales deben ir acompañadas de políticas sociales redistributivas, que

⁷ La mayoría de las políticas industriales y comerciales que ha fracasado, lo han hecho por la forma en que se implementaron y porque enseguida pasaron a satisfacer los intereses de quienes se encontraban en el poder, las diseñaban y podían influir en las mismas, más que por deficiencias de las propias políticas (Dercon, 2022.)

garanticen que el acceso al comercio internacional sea inclusivo. Los estudios de caso parecen sugerir que la regulación y la inversión en prácticas de gestión y conocimientos técnicos son esenciales. Las zonas francas y los clústeres pueden ser útiles para experimentar con diferentes programas.

- En relación con los lugares a los que se debe exportar, es necesario explorar acuerdos comerciales genuinamente regionales con Centroamérica y América Latina y el Caribe, que permitan a los exportadores e importadores cubanos contar con mercados diferentes, con una demanda más diversa, y adquirir tecnología integrada en los insumos. En cuanto a las demás políticas comerciales, dichos acuerdos deben estudiarse con detenimiento para identificar oportunidades para diversificar las exportaciones cubanas e insertarse en las CGV, evitando al mismo tiempo limitar el alcance de la política industrial cubana. Por ejemplo, la Unión Europea ha sido fundamental para la integración comercial de algunos países de Europa Oriental —y especialmente de algunas de sus regiones— que han adoptado políticas industriales y tecnológicas proactivas y coherentes. Otras experiencias de Europa Oriental, en cambio, aunque han registrado tasas de crecimiento generalmente más altas, han mantenido un papel periférico y una especialización en industrias de alto coeficiente de mano de obra y bajo valor agregado.
- Los ODS ofrecen un conjunto útil de indicadores que pueden utilizarse para realizar análisis de prospectiva sobre cómo diferentes combinaciones de políticas comerciales e industriales pueden incidir en los distintos objetivos. Como se ha sugerido anteriormente, estos ejercicios de prospectiva deberían tener en cuenta cómo valoran los distintos actores los diferentes aspectos de la sostenibilidad; estos ejercicios pueden estudiarse también mediante una serie de experimentos de combinaciones de políticas.

Recuadro 2

Comercio: principales lecciones de política

- i) La política comercial no puede considerarse, por sí sola, como estrategia de desarrollo suficiente: se necesita una combinación de transformaciones en el comercio, la conectividad general, el fomento de las capacidades de innovación e institucionales.
- ii) Tanto la definición como la implementación de las políticas comerciales son cruciales: lo importante es qué se exporta, a dónde se exporta, quién exporta y con quién se producen los intercambios.
- iii) Avanzar gradualmente hacia una oferta exportable más diversificada de bienes y servicios más sofisticados que incorporen mejor los conocimientos técnicos y el capital humano locales.
- iv) El fomento de capacidades mediante políticas proteccionistas necesita grados complementarios de competencia.
- v) La inversión en las empresas estatales debe ir acompañada por un estrecho monitoreo de la competencia y de la evaluación del desempeño; se deben estimular los vínculos entre las pyme privadas y las empresas estatales.
- vi) Las exportaciones deben complementarse con una asistencia adecuada a la actividad empresarial privada, que permita la existencia de diversos grupos de actores en diferentes ciudades y regiones.
- vii) La regulación y la inversión en prácticas y conocimientos empresariales y de gestión son esenciales.
- viii) Las zonas francas y los clústeres pueden ser útiles para experimentar con diferentes programas, industrias y lugares.
- ix) Es vital explorar los acuerdos comerciales regionales y las CGV con América Central y Latina y el Caribe.
- x) Los ODS pueden utilizarse como un conjunto útil de indicadores para realizar análisis prospectivos y comparaciones internacionales.

Fuente: Elaboración propia.

IV. Fomento de la internacionalización mediante la promoción de la IED

A. Marco conceptual y justificación de política

1. Un contexto mundial que cambia rápidamente

La evolución de las modalidades y la geografía de los flujos de capital productivo mundial ha sido rápida y drástica. La cantidad de ubicaciones e inversores atractivos de las economías emergentes y en desarrollo ha crecido exponencialmente desde la década de los 2000 (por ejemplo, Rabellotti, 2003; Padilla y Gomes Nogueira, 2016; UNCTAD, 2018). La mayoría de estos flujos transfronterizos de IED abarcan economías vecinas, en lugar de ser transacciones genuinamente mundiales (por ejemplo, Rugman, 2005; Guy, 2009; UNCTAD, 2017). La IED ha pasado de las inversiones completamente nuevas a las fusiones y adquisiciones, de las manufacturas con uso intensivo de capital a las de alta tecnología, de las manufacturas a los servicios intensivos en conocimiento especializados, de las actividades de producción a las de I+D, de la especialización sectorial a la funcional: en la actualidad, alrededor de dos tercios del volumen total de IED se concentran en las industrias de servicios (por ejemplo, Iammarino, 2018). Estas tendencias internacionales reflejan cambios significativos en la actual división del trabajo a nivel mundial, y es primordial tenerlas en cuenta, sobre todo si el objetivo es identificar los instrumentos adecuados en el ámbito político.

2. IED: beneficios directos, externalidades y riesgos



Según la teoría, una de las motivaciones fundamentales de la atracción de IED son las posibilidades de generar nuevas oportunidades económicas para las economías en desarrollo y emergentes, incluida la financiación al desarrollo. Entre ellas se encuentran: la posibilidad de adoptar nuevos modelos empresariales y técnicas de producción para elevar la productividad, mayores perspectivas de empleo y de desarrollo de habilidades, de conjunto con la formación de capital humano y físico. Sin embargo, las externalidades o efectos externos del conocimiento (por ejemplo, Blomström y Kokko, 1996; Breschi y Lissoni, 2001; Javorcik y Spatareanu, 2008) solo se materializan cuando las empresas multinacionales (EMN) extranjeras permiten que las empresas locales accedan a nuevas tecnologías y habilidades a partir de los encadenamientos regresivos y progresivos, así como a los flujos de mano de obra.

Las externalidades de acceso al mercado pueden provenir de la experiencia que tienen las EMN en la comercialización, las redes de distribución y su poder de cabildeo a escala internacional (Iammarino y McCann, 2013). Estos efectos tienen lugar a través de tres mecanismos principales: los encadenamientos regresivos de las empresas nacionales que suministran insumos o servicios intermedios a sus clientes de las EMN; la imitación y adaptación de innovaciones generadas en otros lugares; el perfeccionamiento de las habilidades y la formación de capital humano, desde el aprendizaje básico mediante la práctica y el uso, hasta los cursos formales de formación técnica avanzada (por ejemplo, Radosevic, 1999; Padilla, 2008; Iammarino, Padilla y von Tunzelmann, 2008; Ietto-Gillies, 2012; De Marchi, Giuliani y Rabellotti, 2018). Es importante destacar que los procesos de aprendizaje que implican los tres mecanismos se producen a través de conexiones tanto informales como de la colaboración formal.

Los procesos de aprendizaje y formación de capacidades dependen en gran medida de las características de los actores y entornos locales (por ejemplo, Berger y Diez, 2004; Giuliani, Pietrobelli y Rabellotti, 2005; Morrison, Pietrobelli y Rabellotti, 2008; Crescenzi, Pietrobelli y Rabellotti, 2014). Como se ha visto en la sección dedicada al comercio, la bibliografía ha subrayado que las consecuencias de la apertura a la IED y la integración en las CVM dependen fundamentalmente de la capacidad de los lugares para aplicar y gobernar la integración sistémica, que implica la coordinación de una estructura diversa de "redes de valor", tanto locales como mundiales: esto, a su vez, requiere capacidad para gestionar el cambio institucional (por ejemplo, Coe, Dicken y Hess, 2008; Gereffi, 2014; Yeung y Coe, 2015).

Las investigaciones académicas ponen en tela de juicio la naturaleza totalmente positiva del impacto directo y las externalidades de la IED, al poner de relieve que las EMN extranjeras también pueden tener consecuencias negativas, sobre todo en sistemas económicos y de innovación débiles (por ejemplo, Giuliani y otros, 2014; Giuliani, Pietrobelli y Rabellotti, 2005; García y Salomon, 2013; Crescenzi e Iammarino, 2017; Narula, 2019). Entre las que se encuentran: el desplazamiento, la superación y expulsión de las empresas nacionales del mercado local; el robo de mano de obra calificada a causa de los salarios más elevados de las EMN; la monopolización de proveedores; el desvío de capitales de la inversión en empresas locales; el fracaso en la formalización de las actividades económicas informales locales; el aumento de la demanda y el coste de los insumos de producción, así como de los precios de los activos locales (vivienda, servicios empresariales, entre otros); la estimulación de procesos de polarización tanto a nivel individual como territorial, con impactos ambivalentes en términos de equidad entre ganadores y perdedores; y de prácticas de explotación y depredadoras, en particular para la IED de las EMN en los mercados emergentes (véase el cuadro 3).

Cuadro 3
¿Precaución o fomento de la IED?

	
<p>Ventajas potenciales de la IED</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formación de capitales • Generación de empleos • Mayor competencia en el mercado • Efectos de demostración • Transferencia y difusión de conocimientos • Derivación de conocimientos de todo lo anterior <p>Mecanismos de desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Encadenamientos regresivos con clientes de las empresas multinacionales • Imitación y adaptación • Perfeccionamiento de las habilidades y formación de recursos humanos 	<p>Riesgos potenciales de la IED</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desplazamiento de las empresas nacionales • Robo de recursos humanos • Aumento de la demanda y del coste de los insumos de producción y de los precios de los activos locales. • Estimulación de los procesos de polarización a nivel individual y territorial • Prácticas de explotación y depredadoras <p>Condiciones necesarias (pero insuficientes)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de absorción local • Capacidad de integración sistémica, es decir, coordinación de las "redes de valor" (local/global)

Fuente: Elaboración propia.

3. IED y desarrollo económico local: principios de política

Algunos principios generales para un marco político coherente pueden extraerse de la bibliografía académica actual (Alfaro y Charlton, 2007; Chaminade y Vang, 2008; Bajgar y Javorcik, 2020; De Marchi, Giuliani y Rabellotti, 2018; Iammarino, 2018) y pueden resumirse como sigue: i) selección de la IED: la calidad de la IED determina el impacto; ii) complementariedad entre el comercio y la IED: la promoción de las pymes locales, su internacionalización e integración en las CGV contribuye a atraer IED; iii) desarrollo de encadenamientos progresivos y regresivos tanto inter como intrarregionales: privilegiando en particular la integración en la macrorregión correspondiente pero no de manera exclusiva; iv) participación de los actores para fomentar un mayor desarrollo de las capacidades, y v) gobernanza multinivel, con organizaciones especializadas y orientadas al territorio para apoyar la entrada y salida de IED.

B. Lecciones clave de los estudios de caso

Como ya se ha destacado, la heterogeneidad de los contextos económicos, sociales, históricos y culturales que se desprende de la revisión de los estudios de caso sobre políticas impide realizar comparaciones reales: sin embargo, la evolución política, económica y de políticas de los estudios de caso aporta valiosos mensajes positivos y negativos que pudiesen aplicarse siempre que se hagan las distinciones pertinentes y se contextualicen para el caso de Cuba. A continuación, se resumen los más importantes:

- Algunas economías del sudeste asiático, como Camboya y Viet Nam, ofrecen experiencias interesantes de transformaciones económicas con beneficios evidentes vinculados a las estrategias de atracción de IED y a la integración en cadenas de valor y redes de producción macrorregionales, siguiendo ejemplos previos de sus vecinos.
- La atracción de IED en sectores como los recursos naturales, el turismo o las confecciones para la exportación ha sido fundamental para la transformación económica, alejarse de la agricultura e iniciar procesos de diversificación hacia las industrias ligera y de mayor valor agregado y los servicios, la transferencia de conocimientos y los sistemas de proveedores vinculados a las EMN dentro de las CGV regionales.
- Papel fundamental de los grandes actores regionales y de la integración en las redes comerciales y las CGV macrorregionales: en Asia, desde principios de la década de 2000, China con el plan de "la Franja y la Ruta"; en Europa, desde 1990, con la UE y los mecanismos de adhesión y cooperación.
- Las reformas normativas generales para luchar contra la corrupción y facilitar aún más la realización de negocios, así como el fortalecimiento del papel de las agencias de desarrollo e inversión, han sido fundamentales para la atracción de IED, como demuestran los casos de los países de Europa Central y Oriental (PECO), Bulgaria y Rumania, y los países aspirantes (Albania).
- Incentivos a la IED cuidadosamente diseñados y limitados a lugares específicos. Por ejemplo, la exención de impuestos durante períodos determinados, la selección o exclusión de sectores para promover los ecosistemas y las bases industriales locales, las zonas económicas especiales que funcionan con normas diferentes, las prohibiciones de actividades consideradas perjudiciales, entre otros, han demostrado ser más eficaces que los incentivos generales, y se utilizan también en combinación con medidas proteccionistas (por ejemplo, diferentes niveles de NMF).
- Los paquetes de incentivos a la IED reales y bien diferenciados por región subnacional, sector y actividad empresarial son fundamentales para percibir los beneficios del desarrollo local. Ejemplos de ello son la variada tipología de

incentivos utilizada por Costa Rica en comparación con otros países de América Latina y el Caribe —por ejemplo, las regulaciones para sectores específicos, como las del ecoturismo (por ejemplo, turismo rural comunitario) y de la minería (por ejemplo, el código minero 2020)— o el apoyo especial para atraer proyectos de IED con un impacto socioeconómico significativo en Bulgaria.

- Más allá de las políticas fiscales y de incentivos, una gobernanza clara y un marco para la internacionalización y la IED con una articulación coherente y continua de las responsabilidades y los mandatos contribuye a transformar y actualizar gradualmente los sistemas económicos. El marco para la internacionalización y la IED debe actualizarse de forma periódica y modificarse con frecuencia para responder a los vertiginosos cambios que se producen a escala mundial.
- Como se ha visto en las secciones anteriores, el perfeccionamiento de las habilidades y la flexibilización de las restricciones a la entrada de habilidades extranjeras son de vital importancia.
- Los riesgos reconocidos —presentes en todos los estudios de caso— están asociados a la limitada transferencia de conocimientos a las empresas nacionales, las lagunas fiscales y las crecientes diferencias en los incentivos fiscales y el apoyo público que reciben las empresas extranjeras y las nacionales, lo que frena el desarrollo de los sistemas de producción locales. Las exenciones fiscales indiscriminadas pueden generar desigualdades en detrimento de las empresas nacionales y la innovación.
- El riesgo monetario y la fuerte dependencia de los acreedores y las divisas extranjeras conllevan graves riesgos para la estabilidad financiera y macroeconómica, como ha sucedido tanto Rumania como Bulgaria.
- Aunque la sofisticación y la diversidad de la industria y la estructura de las exportaciones han aumentado en muchos casos como resultado de las políticas de atracción de capital extranjero, persisten las preocupaciones con respecto de las trampas de ingresos medios o de desarrollo que impidan el cambio a actividades de mayor productividad y valor agregado. Esto indica que, como se ha destacado también en la sección sobre comercio, más allá de la IED, es necesario considerar las sinergias con otras esferas, como la política de CTI, el perfeccionamiento de las habilidades y la gobernanza de las inversiones públicas.
- La dependencia excesiva de grandes inversores no suele ser una estrategia de resiliencia a largo plazo (por ejemplo, Intel en Costa Rica). Asimismo, la excesiva dependencia de los recursos naturales y la IED sin una estrategia de diversificación ecológica basada en una intensa innovación conlleva al fracaso, como ha demostrado hasta ahora el caso de Uzbekistán.
- Discordancia entre los objetivos políticos de diversificación económica y los tipos de IED que se atraen a la economía. Una combinación variada y calibrada de políticas económicas y sociales debe complementar la atracción de IED para contrarrestar el desarrollo regional desigual, la baja calidad de los nuevos empleos, la limitada transferencia de conocimientos, entre otros.

C. Recomendaciones clave

La revisión bibliográfica y los estudios de caso proporcionan argumentos para las directrices políticas generales, muchas de las cuales se refieren a la internacionalización en un sentido más amplio y complementan las recomendaciones proporcionadas en las secciones de comercio, CTI y gobernanza de las inversiones públicas.

- **Desarrollar las capacidades analíticas locales para mejorar la selección de las IED y concebir medidas específicas para cada sector, función y región subnacional que contribuyan a la diversificación gradual de la estructura económica**

Aunque hay razones justificadas para apoyar las políticas orientadas a atraer la IED, es necesario ser prudente, ya que no todas las IED producirán los beneficios esperados. El desarrollo de capacidades analíticas dentro del gobierno para comprender las tendencias actuales de la IED, así como su evolución en el tiempo frente a las estructuras económicas existentes, es un requisito previo para diseñar herramientas políticas capaces de atraer IED que pueda generar efectos positivos y externalidades locales. A este respecto, es importante que los análisis y las opciones de políticas reflejen las especificidades sectoriales y regionales. El carácter de la IED, las empresas que pueden incorporarse a las CGV y los lugares del país en que se desarrollan las actividades económicas tienen necesidades y perfiles muy diferentes en lo que respecta a la agricultura, la industria manufacturera y los servicios. Estas últimas están muy diversificadas, por lo que hay que diseñar paquetes de promoción e incentivos cuidadosamente adaptados a las diferentes actividades de servicios (por ejemplo, el turismo, los servicios financieros y empresariales, las TIC, el transporte) y producciones manufactureras (por ejemplo, las confecciones, la electrónica, los alimentos y bebidas, la construcción). Una cartera de IED sectorial y funcional diversificada (sin perder de vista el potencial de las salidas de IED para el encadenamiento a las CGV), y unos enfoques políticos nacionales y subnacionales coordinados y articulados a nivel de industria-localización deberían centrarse en áreas industriales y tecnológicas específicas.

- **Mapeo, creación y fortalecimiento de las capacidades de las pymes**

Como se ha dicho en la sección de comercio, el desarrollo de las capacidades de las pyme es un requisito previo para apoyar su internacionalización en general y elevar su atractivo, en particular. Es esencial comprender las necesidades y demandas actuales de las pyme locales en relación con la internacionalización y la participación en las cadenas de valor y redes de producción macrorregionales y mundiales. Las pyme suelen carecer de capacidad para articular sus necesidades, ya que están inmersas en la gestión cotidiana de su negocio. Por lo tanto, es esencial que las instituciones intermediarias (es decir, los clústeres, las asociaciones industriales, las agencias de innovación y de inversión, las cámaras de comercio, pero también las universidades y las instituciones de educación y formación) apoyen sus capacidades para interactuar entre sí y generar redes y vínculos locales y les ayuden a articular sus demandas. Esta intermediación, sin embargo, exige muchos recursos y requiere habilidades y recursos financieros específicos.

- **Desarrollo de la colaboración y de redes locales y participación de todos los actores**

Es necesario desarrollar una cultura de colaboración y coordinación empresarial, ya que los retos que se avecinan exigen la participación activa de diversas categorías de actores en la promoción de la innovación y la internacionalización y maximizar los beneficios de estos procesos, incluida la inserción de las EMN con encadenamientos con las pyme locales. La heterogeneidad y la complejidad requieren políticas de desarrollo integrales, diversificadas y adaptadas, basadas en combinaciones modulares de acciones públicas y privadas, de fuentes tanto locales como mundiales. La modularidad implica una intervención integrada, es decir, un apoyo a nivel micro a los individuos y a las empresas —por ejemplo, en el desarrollo

de habilidades, la capacitación, el fomento de la innovación y la apertura— diseñada de conjunto con políticas basadas en los lugares mediante la evaluación de las características a nivel mesoeconómico de las industrias y funciones en las regiones, teniendo en consideración las estructuras económicas, tecnológicas, sociales e institucionales. El nivel macroeconómico nacional debería proporcionar las condiciones marco para la regulación de la IED —con respecto, por ejemplo, a la sostenibilidad, la responsabilidad social, los regímenes fiscales, la equidad y los derechos territoriales, y la integración con otras formas de intervención pública, como las políticas sociales.

- **Articular un marco institucional y normativo para la IED, la internacionalización y la integración en cadenas de valor y redes de producción macrorregionales y mundiales**

El establecimiento de una gobernanza y de instituciones estables, armonizadas y flexibles para la gestión de la apertura y la integración internacional, con responsabilidades y mecanismos de rendición de cuentas claramente definidos, han demostrado ser esenciales para garantizar un desarrollo de la economía local en general y de los elementos que la integran. Las políticas basadas en el lugar y la correspondiente especialización inteligente para generar estrategias de ventajas regionales han cobrado cada vez mayor impulso, poniendo de relieve el vínculo crucial entre la internacionalización hacia dentro y hacia fuera y el incremento de la sofisticación de la innovación, así como la gran dependencia de los territorios de las redes de producción e innovación macrorregionales. El papel de coordinación nacional, unido a la omnipresente articulación territorial que apunta a las redes sectoriales, es uno de los rasgos más novedosos que distingue a las agencias de IED y de inversión más exitosas y emblemáticas del mundo (por ejemplo, tanto Irlanda como Escocia tienen modelos históricos de gobernanza similares basados en responsabilidades definidas y coordinadas). El comercio en las CGV y la IED son complementarios y, en el caso cubano, juntos podrían asegurar la integración en el macrorregión de Centroamérica y América Latina.

- **Creación de una base de información integrada para el monitoreo de las posibles características y la evolución de la integración internacional**

El uso de las tecnologías de la información y la comunicación para generar y gestionar de forma integrada el flujo de información y datos sobre la economía cubana a nivel micro y meso es un requisito previo indispensable para diseñar la intervención gubernamental y monitorear las tendencias y los resultados.

De acuerdo con los principios generales tomados de la bibliografía, las principales sugerencias de política se resumen en el recuadro 3.

Recuadro 3**IED: principales lecciones de política**

- i) Complementariedad entre el comercio y la IED: la promoción de las pyme locales, su internacionalización y su integración en las CGV refuerzan mutuamente la atracción de IED
- ii) Creación de bases de información integradas para fundamentar las políticas de IED
- iii) Selección de la IED: la calidad determina el impacto
- iv) Diseñar medidas específicas para los sectores, las funciones y las regiones que contribuyan a la diversificación gradual de la economía
- v) Articulación de incentivos a nivel regional, local y sectorial para evitar la concentración de IED
- vi) Creación de agencias de inversión: una gobernanza y un marco claros para la internacionalización y la IED con una articulación coherente y continua de las responsabilidades y los mandatos
- vii) Aplicación de reformas normativas, promoción de cuerpos legales para luchar contra la corrupción y facilitar aún más la realización de negocios
- viii) Desarrollar una estrategia de diversificación ecológica para maximizar los beneficios de la IED basada en los recursos
- ix) Selección de incentivos para la IED: por ejemplo, exención de impuestos durante períodos fijos, selección o exclusión de sectores para promover los ecosistemas locales, zonas económicas especiales que funcionen con normas diferentes, regulaciones para sectores específicos (ecoturismo, minería, entre otros), prohibición de actividades consideradas perjudiciales
- x) Evitar la dependencia excesiva de grandes inversores
- xi) Evitar las exenciones fiscales indiscriminadas para evitar que se generen desigualdades de condiciones en detrimento de las empresas nacionales
- xii) Minimizar el riesgo monetario para garantizar la estabilidad macroeconómica

Fuente: Elaboración propia.

V. Gobernanza descentralizada e inversión pública

A. Justificación de política

La capacidad de los gobiernos e instituciones locales para gestionar la inversión pública sustenta las demás dimensiones de la política de desarrollo. La posibilidad de tomar decisiones coherentes con respecto de las opciones de inversión pública e implementarlas de forma eficiente está estrechamente vinculada no solo a la estructura de gobernanza, sino también a las capacidades de los empleados públicos. Abordar estas cuestiones es fundamental en Cuba, que está experimentando un proceso de transformación económica, social y administrativa. Las transformaciones que Cuba lleva a cabo en la actualidad hacia la descentralización y la necesidad de alinear los diferentes ámbitos políticos, con un enfoque de desarrollo basado en los conocimientos y políticas basadas en el lugar, requiere una reflexión sobre la gobernanza, el fomento de capacidades y la participación de los actores a todos los niveles.

Las políticas basadas en el lugar se centran en las necesidades de desarrollo de los territorios, teniendo en cuenta de manera intencionada los activos y los actores locales y, por consiguiente, el potencial local futuro. Las políticas basadas en el lugar por lo general se definen en contraposición con las políticas basadas en las personas, que se dirigen a los individuos, de conformidad con sus características de pertinencia, independientemente del lugar donde se encuentren. Los enfoques basados en el lugar evolucionaron en reconocimiento y a partir del concepto de la región que aprende (Cooke y Morgan, 2000). Se han integrado plenamente en la política de cohesión de la UE, centrándose en la especialización inteligente (por ejemplo, Foray 2014 y 2015).

Las estrategias de especialización inteligente (o S3) se basan en tres principios:

- La localización se refiere al hecho de que la especialización inteligente es un enfoque basado en el lugar, y depende de los activos y recursos disponibles en el territorio.
- La priorización se refiere al hecho de que las S3 tienen que identificar y concentrar los recursos en un conjunto limitado de áreas, las llamadas prioridades de inversión S3.
- La participación se refiere a las actividades participativas que sustentan las S3, mediante las cuales los actores participan directamente en el diseño e implementación de la estrategia.

En este contexto, es fundamental entender la calidad institucional de las autoridades regionales y locales. En particular, el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas es imprescindible para garantizar el funcionamiento de una gobernanza multinivel. De acuerdo con Barca (2009) a "un sistema en el que la responsabilidad del diseño y la implementación de las políticas se distribuye entre diferentes niveles de gobierno e instituciones locales con fines especiales (asociaciones privadas, órganos conjuntos de autoridades locales, cooperación internacional, asociaciones público-privadas, entre otros)" (pág. 41).

El funcionamiento en un entorno multinivel es complejo y exige que se desarrollen a la vez las capacidades para las inversiones públicas (OCDE, 2014) y la gobernanza descentralizada (Charbit, 2011), hallando soluciones a los desafíos de coordinación y fomentando al mismo tiempo una mayor participación de los actores.

B. Lecciones clave extraídas de los estudios de caso

Se han estudiado las experiencias de desarrollo de capacidades para las políticas basadas en el lugar en tres países de la UE con distintos niveles de centralización:

- Rumania, un país muy centralizado⁸.
- Macedonia Oriental y Tracia, en Grecia, donde algunas competencias están descentralizadas a nivel regional⁹.
- España, donde las políticas de desarrollo e innovación están muy regionalizadas¹⁰.

Todas las experiencias se inscriben en el ámbito de la especialización inteligente, la política basada en el lugar que se implementa en la Unión Europea desde 2014. Los estudios de caso demuestran que:

- Lograr la participación de los actores es una actividad que demanda muchos recursos, así como metodologías estructuradas y total transparencia en la interacción. Cuando los actores invierten tiempo en participar en la consulta de políticas públicas, ese tiempo debe ser recompensado mediante una comunicación clara sobre cómo se utilizarán sus aportes. En otras palabras, la participación de los actores debe tener un objetivo claro y explícito (por ejemplo, explorar las oportunidades en una esfera determinada del desarrollo, comprender su visión de futuro, entender sus desafíos con respecto de un tema específico, entre otros), si se quiere mantener la confianza y la colaboración a largo plazo. Se debe señalar que

⁸ Véase Ranga (2018); Marinelli, Edwards y Mironov (2017); Serbanica y Pupinis (2020); Szavics y Benedek (2020).

⁹ Véase Chrysomallidis y Tsakanikas (2017); Marinelli, Boden y Haegeman (2016a), y Marinelli y otros (2016b).

¹⁰ Véase Marinelli, Bertamino y Fernandez (2019).

esa confianza puede ser muy frágil y derrumbarse rápidamente si no se cumplen las promesas o no se manejan las expectativas. Por cierto, la participación de los actores nunca debe entenderse como una "delegación" de responsabilidades con respecto de las decisiones públicas, de las que la administración pública sigue siendo siempre responsable tanto política como jurídicamente.

- Para crear capacidades para la descentralización y el desarrollo basado en el lugar es necesaria una intervención multidimensional que incluya:
 - La realización de ejercicios a nivel local (movilización de los actores y formación de habilidades).
 - Negociaciones e interacción entre el nivel local y el nacional para establecer nuevos mecanismos de gobernanza y comprender las diferentes culturas y necesidades políticas locales
 - Abrirse al mundo para aprender de los pares
 - Actividades de capacitación en materia de monitoreo, análisis y formulación de políticas, entre otros.

Estas actividades —como también se ha destacado en las secciones de CTI, comercio e IED anteriores— deben ir acompañadas de medidas institucionales para crear un ecosistema robusto de innovación y empresarial, creando nuevas instituciones/entidades o definiendo nuevos mandatos para las existentes (por ejemplo, ampliando las capacidades de transferencia de tecnología en las universidades o creando un nuevo clúster para un sector determinado). Obviamente, esta es una tarea complicada que requerirá tiempo, recursos y voluntad política.

- Para crear un sistema de gobernanza multinivel es conveniente pensar en tres niveles: estratégico, operativo/técnico y participativo.
 - El nivel estratégico se refiere a la dirección política de una estrategia, que debe gestionarse cuidadosamente, ya que es necesario alinear múltiples prioridades políticas y normativas para que la estrategia avance.
 - El nivel técnico/operativo aborda los aspectos prácticos de la implementación, como la coordinación de los instrumentos políticos o el aprovechamiento de las sinergias entre ellos. Alinear los calendarios de los instrumentos complementarios, asegurar una comunicación rápida con los beneficiarios, desarrollar mecanismos que faciliten el despliegue de las medidas públicas no es nada fácil y requiere un conocimiento del territorio, así como de la estructura administrativa. Un organismo técnico, que no esté sujeto a ciclos políticos, es el más indicado para gestionar estos aspectos. Debe destacarse que una de las responsabilidades clave de dicho organismo técnico, y que generalmente es compleja de implementar, es la de supervisar la implementación y los efectos de las políticas.
 - El nivel participativo se refiere a la necesidad de garantizar que las políticas respondan a las necesidades de los actores y reflejen su comprensión del territorio y su visión común del futuro, para generar consenso. Existen distintas alternativas de participación. En un extremo del espectro, podemos encontrar consultas ocasionales con los actores locales, mientras que en el otro (en entornos más consolidados), el sistema de gobernanza pudiese incluir interacciones estables y periódicas con grupos de trabajo preestablecidos de actores, organizados por industria o siguiendo otros criterios.

Al mismo tiempo, es importante crear redes de aprendizaje entre pares y abrirse a las experiencias políticas internacionales y a los procesos de desarrollo de capacidades.

C. Recomendaciones clave

Como se ha descrito en el capítulo I en la actualidad, el modelo cubano se caracteriza por una fuerte centralización y una autonomía muy limitada a nivel territorial subnacional. En la actualidad, las provincias y los municipios carecen, en general, de las capacidades técnicas para la planificación e implementación de políticas de desarrollo local.

A medida que el país avanza hacia un nuevo modelo de desarrollo, que promueve la descentralización y las políticas basadas en el lugar, es importante llevar a cabo acciones en tres niveles interrelacionados:

- Diseñar un enfoque integral para el desarrollo de capacidades.
- Involucrar a los actores, prestando atención a los riesgos y mecanismos que ello conlleva.
- Aprovechar las redes de pares para avanzar en las agendas de desarrollo.

Más concretamente:

1. Desarrollar capacidades a lo largo del ciclo político y prepararse para el largo plazo

El proceso de creación de capacidades es complejo, incierto y multidimensional. Además, la creación de capacidades y del capital social para las políticas basadas en el lugar es un proceso a largo plazo, por ende, las expectativas deben gestionarse en consecuencia.

A la hora de desarrollar dichas capacidades, es importante abordar todo el ciclo político, ofreciendo a la vez oportunidades de formación y coordinación a lo largo de todo el ciclo político. La capacitación es indispensable para la comprensión de las nuevas cuestiones políticas que deben abordarse. Por ejemplo, si de repente las autoridades subnacionales asumiesen la responsabilidad de las políticas de innovación, la capacitación deberá abarcar los aspectos básicos de la combinación de políticas (por ejemplo, el análisis de los instrumentos políticos según la Escala de Madurez Tecnológica, la exploración de las herramientas para las colaboraciones entre la universidad y la industria, entre otros), del diseño de políticas (análisis estratégico, metodologías para el trabajo de campo, la participación de los actores), así como de la implementación, monitoreo, y evaluación de políticas.

Si bien la capacitación es un punto de partida esencial, es obviamente insuficiente. A medida que surgen nuevas configuraciones de gobernanza, es fundamental crear vías de diálogo y coordinación a varios niveles, tanto desde el punto de vista estratégico como técnico. En el ejemplo anterior, en el que las responsabilidades en materia de política de innovación pasarán al nivel regional, será necesario crear grupos de trabajo y comités para la toma de decisiones entre el nivel regional y el nacional, que deberán guiar y negociar los nuevos mecanismos, al tiempo que deberán explorar y abordar los desafíos que vayan surgiendo sobre la marcha.

2. Promover la participación de los actores teniendo en cuenta los riesgos

La participación de los actores en el diseño de las políticas exige el desarrollo de habilidades y capacidades tanto en la administración como en la sociedad. Ese proceso no solo es necesario para fomentar la confianza y la transparencia, sino porque permite concebir instrumentos políticos más específicos a nivel local. Sin embargo, como en todos los procesos

participativos, hay que ser consciente de los riesgos que entrañan estas prácticas, que pueden socavar la legitimidad de las decisiones. No es inusual que estos procesos terminen siendo secuestrados por parte de la élite, cuando fuertes grupos de presión con intereses especiales manipulan la información; que fomenten el conformismo, cuando los participantes más débiles tienden a estar de acuerdo con los más fuertes; y estancándose, cuando los debates no conducen a ningún acuerdo.

3. Acceder, desarrollar y aprovechar las redes de aprendizaje entre pares

Es necesario estimular el aprendizaje entre pares tanto a nivel nacional como con las organizaciones internacionales (en el caso de Cuba, por ejemplo, las Naciones Unidas), para generar un lenguaje común y comprender los desafíos compartidos. En los estudios de caso analizados para este informe, el papel de la Comisión Europea fue decisivo para el desarrollo de capacidades, al propiciar oportunidades de diálogo y aprendizaje entre los niveles local, regional, nacional y supranacional, proporcionando un espacio neutral para enfrentar los desafíos políticos.

En el caso de Cuba, es más probable que tales oportunidades surjan de las iniciativas de las Naciones Unidas, que deberían aprovecharse al máximo. Resulta especialmente importante tender puentes con aquellos países caribeños y latinoamericanos que también están avanzando hacia modelos más descentralizados. Estas redes de aprendizaje entre pares deberían fomentar alianzas entre niveles administrativos o tipos de actores similares (es decir, grupos de trabajo para los municipios, o para las administraciones regionales, o los clústeres, entre otros). Las principales indicaciones políticas para este ámbito del desarrollo de capacidades —que como se ha dicho anteriormente es transversal a los que ya se han analizado (la CTI, el comercio y la IED), se resumen en el recuadro 4.

Recuadro 4

Gobernanza descentralizada para la inversión pública: principales lecciones de políticas

- i) La capacidad de la articulación local del gobierno para gestionar la inversión pública sustenta las demás dimensiones de la política de desarrollo.
- ii) Creación y fortalecimiento de las capacidades de los empleados públicos.
- iii) Políticas basadas en el lugar (estrategias de especialización inteligente): abordar las necesidades de un territorio centrándose en la gobernanza multinivel, la creación de capacidades y la participación de los actores. Tres principios:
 - Localización: adopción de un enfoque basado en el lugar, aprovechando los activos y recursos locales
 - Priorización: identificación y concentración de recursos en un conjunto limitado de áreas
 - Participación: actividades que promuevan la participación de los actores locales en el diseño e implementación de la estrategia.
- iv) Distribución de las responsabilidades del diseño y la implementación de las políticas entre los distintos niveles de gobierno y las instituciones locales con fines especiales (por ejemplo, órganos conjuntos de autoridades locales, cooperación internacional, asociaciones público-privadas, entre otros).
- v) Participación de los actores: actividad que demanda muchos recursos, transparencia en las interacciones y las consultas; no debe entenderse como una "delegación" de responsabilidades con respecto de las decisiones públicas, de las que la administración pública sigue siendo siempre responsable política y jurídicamente.
- vi) Creación de nuevas instituciones/entidades o definición de nuevos mandatos para las existentes (por ejemplo, ampliación de las capacidades de transferencia de tecnología en las universidades, apoyo a la formación de clústeres/Zonas Económicas Especiales para determinados sectores, creación de agencias de IED).
- vii) Establecer redes de aprendizaje entre pares (por ejemplo, con la ONU u otros países de América Latina y el Caribe enfrascados en la descentralización).

Fuente: Elaboración propia.

VI. Observaciones finales

En este último capítulo se presentan algunos resúmenes breves de los estudios de caso utilizados para los Informes completos. En los recuadros 5, 6 y 7 se ilustran las principales características del análisis comparativo realizado en Viet Nam, Costa Rica y Rumania en los cuatro ámbitos de interés.

Recuadro 5

Viet Nam: CTI, comercio, IED

Viet Nam es un ejemplo de una trayectoria vertiginosa de transición económica en relación con las áreas de IED, comercio y política de CTI. Durante la década de 1980 emprendió reformas para pasar de una economía de planificación centralizada a una de mercado, adoptando un enfoque gradual. Las instituciones clave han sido el Consejo Nacional de Política Científica y Tecnológica (NCSTP) y el Ministerio de Planificación e Inversión (MPI), con su organismo de ejecución, la Agencia de Inversiones Extranjeras (FIA), que ayuda a coordinar e implementar las políticas de transición. El proceso de transición se desarrolló en tres etapas.

Hasta 1986: economía cerrada, adopción de políticas de reforma y ajuste, denominadas colectivamente "pha rao" (ruptura del cerco), para crear un mejor entorno político interno; después de 1986: "doi moi" (nuevo camino) con nuevas leyes y políticas de apertura a la inversión y el comercio, coincidiendo con el fin de las sanciones de los Estados Unidos y la normalización de las relaciones con los vecinos de la región; desde 2007: integración en la economía mundial con la adhesión a la OMC. En general, el caso vietnamita ilustra cómo las políticas de innovación a partir de los años ochenta se han combinado con reformas macroeconómicas esenciales (relacionadas con los sistemas monetario, de precios, financiero y fiscal), lo que ha permitido el crecimiento conjunto de un nuevo sector "capitalista privado" (pyme) y de un sector "capitalista estatal".

Las políticas de atracción de inversiones extranjeras directas, incluidas modificaciones a su relación con las empresas multinacionales, así como las exenciones fiscales y la creación de zonas económicas especiales, permitieron un cambio gradual de los productos agrícolas básicos a las confecciones, los textiles y las exportaciones de novedosos productos electrónicos. Sin embargo, la proximidad geográfica a China es una condición irreplicable, y es necesario considerar cuidadosamente los graves efectos secundarios en términos de trampa de la especialización, y de exclusión y marginación tanto a nivel individual como territorial.

Fuente: Elaboración propia.

Recuadro 6
Costa Rica: IED, CTI

La experiencia de transición económica de Costa Rica, en la que se combinan las políticas de atracción de IED y de CTI, constituye un ejemplo admonitorio. Tras la enorme inversión del gigante tecnológico Intel a finales de los años 1990, el país se volvió excesivamente dependiente de este gran inversor (con cerca de 1/3 de la IED procedente de los Estados Unidos), lo que afectó su resiliencia a largo plazo. A pesar del éxito de la agencia de IED de Costa Rica, CINDE, la desinversión de Intel en 2014 condujo a la reevaluación de su desempeño.

El enfoque de Costa Rica basado en la IED, combinado con las políticas sociales incluyendo la educación, generó bienes sociales como la tasa de alfabetización más alta de América Latina y el Caribe. Gracias a inversiones anteriores, se han financiado la investigación científica y la educación, con la valiosa asesoría del consorcio académico independiente (CONARE) y de organizaciones públicas de investigación.

A pesar de los beneficios de la atracción de la IED —impulsada por los incentivos fiscales y tributarios, y la creación de zonas económicas especiales—, se aprecian algunos efectos perjudiciales en la economía local, incluida la desigualdad de condiciones en detrimento de las empresas nacionales y la falta de transferencia y difusión de conocimientos. Solo recientemente se ha observado un cambio en la estructura de la inversión, que ha pasado de los componentes electrónicos a la fabricación de instrumentos médicos, y la sostenibilidad de la trayectoria de la IED está aún por demostrarse.

La variada tipología de incentivos en comparación con otros países de ALC, por otra parte, pone de relieve algunas lecciones positivas como las regulaciones para sectores específicos, como las del ecoturismo (por ejemplo, el "turismo rural comunitario") y la minería (por ejemplo, el Código Minero).

Fuente: Elaboración propia.

Recuadro 7
Rumania: IED, gobernanza para la inversión pública

Rumania inició su largo proceso de reforma económica en 1989, que culminó con su adhesión a la UE en 2007. Al igual que muchos de sus vecinos de Europa Central y Oriental, Rumania atrajo grandes flujos de IED durante la transición de su economía. Con el actual régimen de IED existen procedimientos y una gobernanza claros, un entorno de bajos impuestos y unos costes laborales y niveles de calificación bastante favorables que han propiciado el aumento de la entrada de IED en los últimos años.

Sin embargo, Rumania ha tardado en implementar reformas institucionales, lo que le llevó a perder su atractivo para la IED en la década de 2010. En 2015 comenzó a realizar importantes IED en el exterior tanto para integrarse en las CGV como para reubicarlas hacia las economías en desarrollo. Una consecuencia del enfoque de la IED de Rumania ha sido la enorme concentración geográfica de la inversión en Bucarest, lo que limita en gran medida los beneficios potenciales, aunque las políticas de zonas de libre comercio y parques industriales, con los incentivos asociados, están potencialmente destinadas a corregir el aumento de las diferencias regionales.

La dependencia de Rumania de los acreedores y las divisas extranjeras también ha generado riesgos para la estabilidad financiera y macroeconómica, con un considerable desajuste entre los ingresos de las empresas deudoras (moneda local) y el servicio de la deuda (moneda extranjera). Para hacer frente a las diferencias regionales, en la década de 2010 Rumania aplicó políticas para fortalecer las agencias de desarrollo regional (ADR), que formaban parte del programa de apoyo a la especialización inteligente de Rumania (2016-2020), financiado por el Parlamento Europeo.

Las áreas clave incluían la promoción de los procesos de descubrimiento empresarial (PDE), el desarrollo de las capacidades de monitoreo, el apoyo a la gobernanza y la coordinación entre las autoridades regionales y nacionales y la consolidación de las habilidades y competencias del personal de las ADR.

Fuente: Elaboración propia.

Como ya se ha reiterado, si bien entre estos tres países existen grandes diferencias en lo que respecta a su geografía, dimensiones, economía política, trayectorias de desarrollo, antecedentes históricos y culturales, entre otros, el ejercicio comparativo tenía como objetivo ofrecer una base para la reflexión sobre algunas ideas relacionadas con diversos aspectos vinculados a las cuatro dimensiones estudiadas. Aunque no están estandarizados y se basan únicamente en la investigación documental, los estudios de caso ofrecen una visión general de las experiencias políticas pertinentes que pudiesen servir de inspiración y aportar importantes lecciones tanto positivas como negativas que, salvando las distancias, pudiesen ser aplicables al futuro modelo de desarrollo económico cubano.

A modo de conclusión, se pueden extraer cuatro postulados principales de los cuatro informes:

- En el comercio, es importante considerar qué, dónde, quién y con quién se intercambia, para diseñar políticas que conduzcan al desarrollo sostenible.
- En cuanto a la IED, es importante considerar el equilibrio entre las externalidades positivas y el impacto perturbador que puede tener en la economía local.
- En el ámbito de la CTI, al tiempo que se promueve la innovación y el cambio estructural, es fundamental garantizar la inclusión: es necesario que los enfoques orientados a la misión se complementen con un enfoque participativo.
- La gobernanza multinivel para la inversión pública y las políticas basadas en el lugar han demostrado su eficacia para equilibrar los efectos positivos y negativos de la transformación disruptiva inducida por el comercio, la IED y la innovación.

Las lecciones aprendidas a través de la revisión bibliográfica y el análisis de los estudios de caso aportan una minuciosa combinación de principios y políticas de desarrollo (en el recuadro 8 se exponen algunas de las principales orientaciones generales, transversales a las cuatro áreas de investigación) que equilibran los riesgos y las oportunidades de la apertura al comercio internacional y a la IED, y permiten aprender de los socios extranjeros y las experiencias de otros países, contribuyen a elevar la productividad, perfeccionar las habilidades y retener el capital humano. Una combinación de políticas con prioridades claras y una sólida capacidad de implementación puede apoyar a las empresas cubanas (públicas y privadas) mediante la inversión en CTI e intervenciones sectoriales específicas, mientras que las políticas regionales inclusivas pueden generar oportunidades para que todas las personas, organizaciones y territorios participen en la transformación socioeconómica. Ello puede lograrse mediante el diseño de un "modelo de gobernanza específico para Cuba" que vincule los niveles nacional, regional y local mediante la creación de capacidades y la participación de todos los actores en todo el país.

Recuadro 8
Principales directrices políticas

- i) El diseño de políticas de apoyo a la CTI, la internacionalización y la gobernanza de la inversión pública requiere una evaluación previa para identificar los resultados esperados, las oportunidades y los riesgos: un análisis DAFO pormenorizado constituye un buen punto de partida, pero se necesita urgentemente una base de información sólida y transparente.
- ii) Coordinar la acción política: selección de unos pocos objetivos prioritarios, con herramientas que se complementen y refuercen mutuamente.
- iii) Prestar atención tanto al diseño como a la aplicación de las políticas.
- iv) Lograr una visión sinérgica entre la innovación, el desarrollo económico y las políticas sociales.
- v) Comenzar con la identificación de oportunidades relevantes para la innovación local endógena, asegurando su escalabilidad y transformación constante. Por ejemplo, se debe priorizar la integración local por encima de una inserción prematura en las CGV.
- vi) Articular, integrar y comunicar claramente los objetivos científicos, tecnológicos y socioeconómicos relacionados con las inversiones, la internacionalización, la transferencia de tecnología y las decisiones de especialización sectorial.
- vii) Identificar las necesidades a diferentes escalas geográficas centrándose en la gobernanza multinivel, el desarrollo de capacidades y la participación de los actores: rendición de cuentas a la sociedad civil socialista para obtener un consenso.
- viii) Estar al tanto de lo más reciente con respecto de la brecha entre los conocimientos científicos, la formación de capital humano y la fuga de cerebros.
- ix) Crear un sistema de incentivos, financieros y de otro tipo, para retener el capital humano joven.
- x) Proporcionar una ayuda adecuada a la actividad empresarial privada, permitiendo que diversos grupos de actores de distintas ciudades y regiones participen en el proceso de transformación. Por ejemplo, monitoreando las remesas, gravando impuestos adecuados a los que perciben ganancias elevadas.
- xi) Fortalecer el Estado de Derecho.

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

- Acemoglu, D. y otros (2016), "Import competition and the great US employment sag of the 2000s", *Journal of Labor Economics*, vol. 34, S1 [en línea] <https://doi.org/10.1086/682384>.
- Akcigit, U. y M. Melitz (2022), "International Trade and Innovation", *NBER Working Paper Series* [en línea] <https://doi.org/10.3386/W29611>.
- Alcacer, J. y W. Chung (2007), "Location strategies and knowledge spillovers", *Management Science*, vol. 53, N° 5.
- Alfaro, L. y A. Charlton (2007), *Growth and the Quality of Foreign Direct Investment: Is All FDI Equal?* Economic Performance Center, London School of Economics (LSE).
- Alpízar-Santana, M. y F. Ramos (2018), "La financiación como soporte de la educación superior cubana", *Economía y Desarrollo*, vol. 159, N° 1.
- Álvarez-González, E. (1995), "La apertura externa cubana", *Cuba: Investigaciones Económicas*, Havana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE).
- Andrés-Alpízar, G. (2017), "El ciclo completo y sus implicaciones para la gestión empresarial. Reflexiones desde la experiencia de Cuba", II Encuentro Internacional de Gestión y Dirección Empresarial, La Habana, Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba.
- Ambos, B. y otros (2021), "The nature of innovation in global value chains", *Journal of World Business*, vol. 56, N° 4.
- Amsden, A. H. (2001), "Industrializing Late", A.H. Amsden, (ed.) *The Rise of 'the Rest': challenges to the West from Late Industrializing Economies*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Ascani, A., R. Crescenzi y S. Iammarino (2016), "Economic institutions and the location strategies of European multinationals in their geographic neighborhood", *Economic Geography*, vol. 92, N° 4, [en línea] <http://dx.doi.org/10.1080/00130095.2016.1179570>.
- Asheim, B. y H. K. Hansen (2009), "Knowledge bases, talents, and contexts: on the usefulness of the creative class approach in Sweden", *Economic Geography*, vol. 85, N° 4.
- Asheim, B., M. Grillitsch, y M. Tripl (2017), "Introduction: combinatorial knowledge bases, regional innovation, and development dynamics", *Economic Geography*, vol. 93, N° 5.
- Athreye, S. y J. Cantwell (2007), "Creating competition: globalisation and the emergence of new technology producers", *Research Policy*, vol. 36, N° 2.
- Atkin, D. y D. Donaldson (2021), "The Role of Trade in Economic Development", *NBER Working Paper Series* [en línea] <https://doi.org/10.1017/S0020818300013461>.

- Autor, D. H., D. Dorn y G.H. Hanson (2015), "Untangling trade and technology: evidence from local labour markets", *The Economic Journal*, vol. 125, N° 584.
- Bah, E. M. (2011), "Structural Transformation Paths Across Countries", *Emerging Markets Finance & Trade*, N° 47.
- Bajgar, M. y B. Javorcik (2020), "Climbing the rungs of the quality ladder: FDI and domestic exporters in Romania", *The Economic Journal*, vol. 130, N° 628.
- Bailey, D. y N. Driffield (2007), "Industrial policy, FDI and employment: still 'missing a strategy'", *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol. 7, N° 3.
- Bailey, D. y H. Lenihan (2015), "A critical reflection on Irish industrial policy: a strategic choice approach", *International Journal of the Economics of Business*, vol. 22, N° 1.
- Baldwin, R. E. (2011), "Trade and industrialisation after globalisation's 2nd unbundling: how building and joining a supply chain are different and why it matters" (N° w17716), National Bureau of Economic Research (NBER).
- Baldwin, R. y J. López-González (2015), "Supply-chain trade: a portrait of global patterns and several testable hypotheses", *The World Economy*, vol. 38, N° 11.
- Banco Mundial (2021), "World Bank Open Data: Cuba" [en línea] <https://data.worldbank.org/country/cuba>.
- ____ (2011), *Market Economy for a Middle-Income Viet Nam: Joint Donor Report to the Vietnamese Consultative Group*, Washington, D.C.
- Barca, F. (2009), "An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations", *European Commission* [en línea] https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union_en.
- Barrientos, S., G. Gereffi y J. Pickles (2016), "New dynamics of upgrading in global value chains: shifting terrain for suppliers and workers in the global south", *Environment and Planning A*, vol. 48 N° 7 [en línea] <https://doi.org/10.1177/0308518X16634160>.
- Bartels, F. L. y S. A. de Crombrughe (2009), "FDI Policy Instruments: advantages and Disadvantages", *Research and Statistics Branch Working Paper*, N° 1, United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), Vienna.
- BBC InCorp (2020), "Types of Company in Viet Nam for foreign investors" [en línea] <https://bbcincorp.com/resources/types-of-company-in-Viet-Nam-for-foreign-investors> [fecha de consulta: 9 de febrero de 2022].
- Bell, M. (2009), "Innovation capabilities and directions of development", *STEPS Working Paper 33*, Brighton, STEPS Centre.
- Bell, M. y E. Giuliani (2007), "Catching up in the global wine industry: innovation systems, cluster knowledge networks and firm-level capabilities in Italy and Chile", *International Journal of Technology and Globalisation*, vol. 3, N° 2 and 3.
- Berger, M. y J. R. Diez (2004), "April. Technological capabilities and innovation in Southeast Asia - Empirical evidence from Singapore, Penang (Malaysia) and Thailand", *First ASIALICS International Conference on Innovation Systems & Clusters in Asia: challenges & Regional Integration*, Bangkok, Thailand.
- Bernard, A. B. y A. Moxnes (2018), "Networks and trade", *NBER Working Paper Series* [en línea] <https://doi.org/10.3386/w24556>.
- Binh, T. T. C. y N. M. Linh (2013), "Supplier system and knowledge transfer within the production networks of electronics MNCs in Viet Nam", *Asian Journal of Technology Innovation*, vol. 21, sup. 1.
- Blalock, G. y P.J. Gertler (2004), "Learning from exporting revisited in a less developed setting", *Journal of Development Economics*, vol. 75, N° 2.
- Blomström, M. y A. Kokko (1998), "Multinational corporations and spillovers", *Journal of Economic Surveys*, vol. 12, N° 3.
- ____ (1996), "The impact of foreign investment on host countries: a review of the empirical evidence", *Policy Research Working Paper*, N° 1745.
- Boddewyn, J. J. y T. L. Brewer (1994), "International-business political behaviour: new theoretical directions", *Academy of Management Review*, vol. 19, N° 1.
- Bontadini, F. (2019), *Trade and Economic Development in Global Value Chains: Insights from Input-Output Analysis and Customs Transaction Level Data*, PhD diss., Sussex, Reino Unido, University of Sussex.
- Breschi, S. y F. Lissoni (2001), "Knowledge spillovers and local innovation systems: a critical survey", *Industrial and Corporate Change*, vol. 10, N° 4.

- Brewer, T. L. (1993), "Government policies, market imperfections, and foreign direct investment", *Journal of International Business Studies*, vol. 24, N° 1.
- Cambodian Ministry of Economy and Finance (2019), "Development of Cambodia's Macroeconomics: 25-year Evolution" [en línea] <https://www.mef.gov.kh/must-see-documents.html> [fecha de consulta: 9 de febrero de 2022].
- Castellanos, L. P. (2018), "El modelo de acumulación global y la inserción externa: experiencias para Cuba", *Revista Economía y Desarrollo* (printed version), vol. 148, N° 2.
- Castro-Cossío, E. y T. Sáenz-Coopat (2019), "La inversión extranjera en Cuba: retos y desafíos en la actual coyuntura", *Economía y Desarrollo*, vol. 1, N° 165.
- Caves, R. E. (1974), "Multinational firms, competition, and productivity in host-country markets", *Económica*, vol. 41, N° 162.
- CDC (Council for the Development of Cambodia) (2017), "Who we are" [en línea] <https://cdc.gov.kh/who-we-are/> [fecha de consulta: 25 de julio de 2023].
- Cervino, J. y J. Bonache (2005), "Hotel management in Cuba and the transfer of best practices", *International Journal of Contemporary Hospitality Management*.
- Cerviño, J. y J. M. Cubillo (2005), "Hotel and tourism development in Cuba: opportunities, management challenges, and future trends", *Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly*, vol. 46, N° 2.
- Chaminade, C. y J. Vang, (2008), "Upgrading in Asian clusters: rethinking the importance of interactive learning", *Science, Technology and Society*, vol. 13, N° 1.
- Chang, H. J. y P. Nolan (1995), "Europe versus Asia: contrasting paths to the reform of centrally planned systems of political economy", H.J. Chang y P. Nolan (eds) *The transformation of the communist economies*, London, Reino Unido, Palgrave Macmillan.
- Charbit, C. (2011), "Governance of public policies in decentralized contexts: the multi-level approach", *OECD Regional Development Working Papers, 2011/04*, OECD Publishing [en línea] <http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkhc-en>.
- Chheang, V. (2017), "FDI, services liberalization and logistics development in Cambodia", *Services Liberalization in ASEAN: Foreign Direct Investment in Logistics*, Wiley, Hoboken, New Jersey.
- Child, J. y S. B. Rodrigues (2005), "The internationalization of Chinese firms: a case for theoretical extension?", *Management and Organization Review*, vol. 1, N° 3.
- Chrysomallidis, C. y A. Tsakanikas (2017), "The implementation of smart specialization strategy in Greece: re-balancing governance between the central state and the regions", *Regional Science Policy & Practice*, vol. 9, N° 3 [en línea] <http://dx.doi.org/10.1111/rsp3.12095>.
- Ciarli, T., A. Coad y A. Moneta (2019), "Exporting and productivity as part of the growth process: causal evidence from a data-driven structural VAR", *LEM Working Paper Series* (N° 2019/39).
- Ciarli, T., M. Savona y J. Thorpe (2021), "Innovation for inclusive structural change", S. Radošević, K. Lee y N. Vonortas (2021), *Technology Upgrading and Economic Catch-Up*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Cimoli, M. (1988), "Technological gaps and institutional asymmetries in a north-south model with a continuum of goods", *Metroeconomica*, vol. 39, N° 3.
- Cimoli, M., G. Dosi y J. Stiglitz (2009), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Cimoli, M. y G. Porcile, G. (2013), "Tecnología, heterogeneidad y crecimiento: una caja de herramientas estructuralistas", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4592/S2013731_es.pdf?sequence=1.
- _____. (2009), "Sources of learning paths and technological capabilities: an introductory roadmap of development processes", *Economics of Innovation and New Technology*, vol. 18, N° 7.
- Coe, N. M., P. Dicken y M. Hess (2008), "Global production networks: realizing the potential", *Journal of Economic Geography*, vol. 8, N° 3.
- Cohen, W. M. y D.A. Levinthal (1990), "Absorptive capacity: a new perspective on learning and innovation", *Administrative Science Quarterly*.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2021*, Santiago, Chile.
- _____. (2021), *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2020*, Santiago, Chile [en línea] <https://www.cepal.org/en/publications/46504-preliminary-overview-economies-latin-america-and-caribbean-2020>.

- Comotti, S., R. Crescenzi y S. Iammarino (2020), *Foreign direct investment, global value chains and regional economic development in Europe*, Informe Final. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Cooke, P. y K. Morgan (2000), *The Associational Economy: Firms, Regions, and Innovation*, New York, Oxford University Press.
- Cordova, M. F. y A. Celone (2019), “SDGs and innovation in the business context literature review”, *Sustainability*, vol. 11, N° 24.
- Crescenzi, R. y S. Iammarino (2017), “Global investments and regional development trajectories: the missing links”, *Regional Studies*, vol. 51, N° 1.
- Crescenzi, R., C. Pietrobelli y R. Rabellotti (2014), “Innovation drivers, value chains and the geography of multinational corporations in Europe”, *Journal of Economic Geography*, vol. 14, N° 6.
- Cribeiro, Y. (2012), “Contribución de la fuerza de trabajo calificada al crecimiento económico en Cuba”, *Economía y Desarrollo*, vol. 148, N° 2, Universidad de La Habana, Cuba.
- D’Meza, G., M. Z. Puig y R. M. Fernández (2018), “Costo de los contratos de administración extranjera para la industria hotelera cubana/Cost of Hotel Managing Contracts for Cuban Lodging Industry”, *Revista Economía y Desarrollo* (printed version), vol. 158, N° 2.
- Dalgıç, B., B. Fazlıoğlu y M. Gasiorek (2021), “Does it matter where you export and does productivity rise with exporting?”, *Journal of International Trade and Economic Development*, N° 5.
- Dallas, M. P. (2015), “Governed’ trade: global value chains, firms, and the heterogeneity of trade in an era of fragmented production”, *Review of International Political Economy*, vol. 22, N° 5.
- Davies, K. G. (2010), *Inward FDI in China and its policy context*. Vale Columbia Center on Sustainable International Investment, Columbia University.
- Dercon, S. (2022), *Gambling on Development: Why Some Countries Win and Others Lose*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- De Loecker, J. (2013), “Detecting learning by exporting”, *American Economic Journal: Microeconomics*, vol. 5, N° 3.
- De Marchi, V., E. Giuliani y R. Rabellotti (2018), “Do global value chains offer developing countries learning and innovation opportunities?”, *The European Journal of Development Research*, vol. 30, N° 3.
- De Propriis, L. y N. Driffield (2006), “The importance of clusters for spillovers from foreign direct investment and technology sourcing”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 30, N° 2.
- Delaunay, C. y C. R. Torrisi (2012), “FDI in Viet Nam: an empirical study of an economy in transition”, *Journal of Emerging Knowledge on Emerging Markets*, vol. 4, N° 4.
- Departamento del Tesoro de los Estados Unidos (2022), “Cuba Sanctions” [en línea] <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/cuba-sanctions> [fecha de consulta: 9 de febrero de 2022].
- Dercon, S., (2022), *Gambling on Development: Why Some Countries Win and Others Lose*. Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Dunning, J. H. (2001), “The Eclectic (OLI) Paradigm of International Production: Past, Present and Future”, *International Journal of the Economics of Business*, vol. 8, N° 2.
- _____ (1981), “Explaining the international direct investment position of countries: towards a dynamic or developmental approach”, *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 117, N° 1.
- Dunning, J. H. y R. Narula (1996), *The investment development path revisited. Foreign direct investment and governments: catalysts for economic restructuring*.
- Ellman, M. (2005), “Transition: intended and unintended processes”, *Comparative Economic Studies*, vol. 47, N° 4.
- Fairlie R. W. y F. M. Fossen (2018), “Opportunity versus necessity entrepreneurship: two components of business creation”, *IZA Discussion Paper Series*, N° 11258.
- Fletcher, R. (2001), “A holistic approach to internationalisation”, *International Business Review*, vol. 10, N° 1.
- Foray, D. (2015), *Smart Specialisation. Opportunities and challenges for regional innovation policy*, Londres/Nueva York, Routledge.
- _____ (2014), “From smart specialisation to smart specialisation policy”, *European Journal of Innovation Management*, vol. 17, N° 4.
- Frederick, S. (2019), “Global value chain mapping”, S. Frederick (ed.), *Handbook on global value chains*, Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar Publishing.

- Freeman, N. J. (2002a), "Foreign direct investment in Cambodia, Laos and Viet Nam: a regional overview", *Conference on Foreign Direct Investment: Opportunities and Challenges for Cambodia, Laos and Viet Nam*.
- _____. (2002b), "Foreign direct investment in Viet Nam: an overview", *DFIP Workshop on Globalization and Poverty in Viet Nam*, Hanoi.
- _____. (1993), "United States' economic sanctions against Viet Nam: international business and development repercussions", *The Columbia Journal of World Business*, vol. 28, N° 2.
- Freund, C. y E. Ornelas (2010), "Regional trade agreements", *Annual Review of Economics*, vol. 2, N° 1.
- Frey, D.F. (2017), "Economic growth, full employment, and decent work: the means and ends in SDG 8", *The International Journal of Human Rights*, vol. 21, N° 8.
- Galeano, L. y A. Esquenazi (2019), "El sistema de salud cubano: una mirada a su forma de financiamiento", *Economía y Desarrollo*, vol. 162, N° 2.
- García, F., B. Jin y R. Salomon, (2013), "Does inward foreign direct investment improve the innovative performance of local firms?", *Research Policy*, vol. 42, N° 1.
- García, V. R. y L. V. López (2018), "Turismo en Cuba: desempeño reciente y evaluación de la participación extranjera", *Revista Economía y Desarrollo (Impresa)*, vol. 147, N° 1.
- Gereffi, G. (2014), "Global value chains in a post-Washington Consensus world", *Review of International Political Economy*, vol. 21, N° 1.
- Gereffi, G., H.C. Lim y J. Lee (2021), "Trade policies, firm strategies, and adaptive reconfigurations of global value chains", *Journal of International Business Policy*, vol. 4, N° 4.
- Giuliani, E. y M. Bell (2005), "The micro-determinants of meso-level learning and innovation: evidence from a Chilean wine cluster", *Research Policy*, vol. 34, N° 1.
- Giuliani, E. y C. Macchi (2014), "Multinational corporations' economic and human rights impact on developing countries: a review and research agenda", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 38, N° 2.
- Giuliani, E. (2018), "Regulating global capitalism amid rampant corporate wrongdoing—Reply to "Three frames for innovation policy"", *Research Policy*, vol. 47, N° 9.
- Giuliani, E. y otros (2014), "Emerging versus advanced country MNEs investing in Europe: a typology of subsidiary global-local connections", *International Business Review*, vol. 23, N° 4.
- Giuliani, E., C. Pietrobelli y R. Rabellotti (2005), "Upgrading in global value chains: lessons from Latin American clusters", *World Development*, vol. 33, N° 4.
- Guy, F. (2009), *The Global Environment of Business*, Universidad de Oxford, Press, Oxford.
- Ha, L. T. (2019), "Chinese FDI in Viet Nam: trends, status, and challenges", *Yusof Ishak Institute Perspective*, N° 34 [en línea] <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/201934-chinese-fdi-in-vietnam-trends-status-and-challenges-by-lam-thanh-ha/>.
- Haass, R. N. y M. L. O'Sullivan (eds.) (2001), *Honey and vinegar: incentives, sanctions, and foreign policy*. Brookings Institution Press.
- Hallin, C. y C. H. Lind (2012), "Revisiting the external impact of MNCs: an empirical study of the mechanisms behind knowledge spillovers from MNC subsidiaries", *International Business Review*, vol. 21, N° 2.
- Harrison, A. y A. Rodriguez-Clare (2010), "Trade, foreign investment, and industrial policy for developing countries", D. Rodrik y M. Rosenzweig (eds), *Handbook of Development Economics*, N° 5, Amsterdam, Netherlands, Elsevier [en línea] <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-52944-2.00001-X>.
- Helpman, E. y otros (2017), "Trade and Inequality: from theory to estimation", *Review of Economic Studies*, vol. 84, N° 1 [en línea] <https://doi.org/10.1093/restud/rdw025>.
- Hill, H. (2000), "Export success against the odds: a Vietnamese case study", *World Development*, vol. 28, N° 2.
- HKTDC (2021), "Viet Nam: market profile" [en línea] <https://research.hktdc.com/en/article/MzU3ODA1MjA4> [fecha de consulta: 9 de febrero de 2022].
- Hughes, C. y K. Un, K. (2011), "Cambodia's economic transformation: historical and theoretical frameworks", *Cambodia's economic transformation*, NIAS Press.
- Iammarino, S., A. Rodriguez-Pose y M. Storper (2019), "Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications", *Journal of Economic Geography*, vol. 19, N° 2.
- Iammarino, S. (2018), "FDI and regional development policy", *Journal of International Business Policy*, vol. 1, N° 3.
- _____. (2005), "An evolutionary integrated view of regional systems of innovation: concepts, measures and historical perspectives", *European Planning Studies*, vol. 13, N° 4.
- Iammarino, S., P. McCann y R. Ortega-Argilés (2018), "International business, cities, and competitiveness: recent trends and future challenges", *Competitiveness Review: an International Business Journal*.

- Iammarino, S. y P. McCann (2015), *Multinational enterprises innovation networks and the role of cities*, The Handbook of Global Science, Technology, and Innovation.
- _____. (2013) *Multinationals and Economic Geography: Location, Technology and Innovation*, Edward Elgar Publishing.
- Iammarino, S., R. Padilla y N. von Tunzelmann (2008), "Technological capabilities and global-local interactions: the electronics industry in two Mexican regions", *World Development*, vol. 36, N° 10.
- Ietto-Gillies, G. (2012), *Transnational corporations and international production: concepts, theories, and effects*, Edward Elgar Publishing.
- Javorcik, B.S. y M. Spatareanu (2008), "To share or not to share: does local participation matter for spillovers from foreign direct investment?", *Journal of Development Economics*, vol. 85, N° 1 y 2.
- Javorcik, B.S. (2004), "Does foreign direct investment increase the productivity of domestic firms? In search of spillovers through backward linkages", *American Economic Review*, vol. 94, N° 3.
- Jones, K. (2019), "Cuba, the centrally planned cigar, and its rivals", *The World Economy*, vol. 42, N° 10.
- Jun, Z. (2018), "China's price liberalisation and market reform: a historical perspective", R. Garnaut, L. Song y C. Fang (eds.), *China's 40 Years of Reform and Development*, Acton, Australia, ANU Press.
- Kamnungwut, W. y F. Guy (2012), "Knowledge in the air and cooperation among firms: traditions of secrecy and the reluctant emergence of specialization in the ceramic manufacturing district of Lampang, Thailand", *Environment and Planning*, vol. 44, N° 7.
- Katz, J. (2001), "Structural reforms and technological behaviour: the sources and nature of technological change in Latin America in the 1990s", *Research Policy*, N° 30.
- Kasikornbank (2018), "Camboya Investment Guide. AEC+Business Advisory" [en línea] https://www.kasikornbank.com/international-business/en/InvestmentGuide/Pages/201707_Cambodia_Investment_Guide.aspx [fecha de consulta: 9 de febrero de 2022].
- Kayani, F. N., O. M. Al-Ammary y M. Sadiq (2021), "Inward FDI and economic growth nexus: a case of emerging Brazil from Latin America", *Scientific Papers of the University of Pardubice. Series D. Faculty of Economics and Administration*, vol. 29, N° 3.
- Kumar, N. (2001), "WTO regime, host country policies and global patterns of MNE activity: recent quantitative studies and India's strategic response", *Economic and Political Weekly*.
- _____. (1996), *Foreign direct investments and technology transfers in development: a perspective on recent literature* (N° 9606), Universidad de las Naciones Unidas, Instituto de Tecnologías.
- Lall, S. (2000), "The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-1998", *Oxford Development Studies*, vol. 28, N° 3.
- Lauchy, A. y E. Acosta (2016), "Eficiencia económico-financiera en la gestión del gasto público del Ministerio de Educación Superior de Cuba", *Ekotemas*, vol. 2, N° 3.
- Le, T. H. y B. Tran-Nam (2018), "Relative costs and FDI: Why did Viet Nam forge so far ahead?", *Economic Analysis and Policy*, N° 59.
- Lee, J. y G. Gereffi (2015), "Global value chains, rising power firms and economic and social upgrading", *Critical perspectives on international business*, vol. 11, N° 3 and 4.
- Limonta-Vidal M. (2002), "Historia exitosa de una visión de futuro: La biotecnología médica en Cuba", Organización Panamericana de la Salud (OPS) [en línea] <https://www.paho.org/cub/dmdocuments/BIOLimontaM.pdf>.
- Lin, P. y K. Saggi (2004), "Ownership structure and technological upgrading in international joint ventures", *Review of Development Economics*, vol. 8, N° 2.
- Lipsev, R. E. (2002), "Home and host country effects of FDI", *NBER Working Papers 9293*, Buró Nacional de Investigación Económica.
- Lipsev, R. G. (2002), "Some implications of endogenous technological change for technology policies in developing countries", *Economics of Innovation and New Technology*, vol. 11, N° 4 y 5.
- López, J. L. (2007), *Alternative Futures in Cuba*, Latin American and Caribbean Center, Florida International University.
- López González, J., V. Meliciani y M. Savona (2019), "When Linder meets Hirschman: inter-industry linkages and global value chains in business services", *Industrial and Corporate Change*, vol. 28, N° 6.
- Machín, M., B. S. Sánchez-Vignau y M. López-Rodríguez (2020), "Análisis y proyecciones de la gestión de los servicios públicos en el entorno local", *Economía y Desarrollo*, vol. 163, N° 1.
- Madani, D. (2003), *A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones*, Banco Mundial [en línea] https://documents1.worldbank.org/curated/en/789981468766806342/117517322_20041117140035/additional/multi-page.pdf.

- Malecki, E. J. (2010), "Global knowledge and creativity: new challenges for firms and regions", *Regional Studies*, vol. 44, N° 8.
- Mañalich, I. y Y. Pérez-Abreu (2018), "Industria, competitividad e innovación: desafíos para Cuba", *Economía y Desarrollo*, vol. 159, N° 1.
- Marinelli, E., M. Boden y K. Haegeman (2016a), "Implementing the entrepreneurial discovery process in Eastern Macedonia and Thrace", D. Kyriakou y otros (eds), *Governing Smart Specialisation*, Abingdon, Reino Unido, Routledge.
- Marinelli, E. y otros (2016b) "Stakeholders' engagement beyond the EDP: the working-groups on governance and human resources in Eastern Macedonia and Thrace", *Luxembourg: Publications Office of the European Union* [en línea] <https://policycommons.net/artifacts/2162625/stakeholders-engagement-beyond-the-edp/2918072/>.
- Marinelli, E., J. Edwards y C. Mironov (2017), "Higher education for smart specialisation: the case of north-east Romania", *JRC Technical Reports*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union.
- Marinelli, E., F. Bertamino y A. Fernandez (2019), "Layers, levels and coordination challenges: comparing S3 governance in Puglia and Extremadura", *JRC Research Reports JRC116116*, Joint Research Centre.
- Mckenzie, B. (2022), "Transition from Communism", *Encyclopaedia of Tourism Management and Marketing*, Edward Elgar Publishing.
- McMillan, J. y B. Naughton (1992), "How to reform a planned economy: lessons from China", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 8, N° 1.
- MINCEX (Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera) (2022), "VUINEX, para el desarrollo de la inversión extranjera en Cuba" [en línea] https://www.mincex.gob.cu/es/Noticia/VUINEX_para_el_desarrollo_de_la_inversion_extranjera_en_Cuba/.
- _____ (2021), "Portfolio of Foreign Investments Opportunities" [en línea] https://www.mincex.gob.cu/en/Foreign_investment/#pub-18.
- Ministerio de Economía y Planificación de Cuba (2015), *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PNDES 2030)* [en línea] <https://www.mep.gob.cu/es/pndesods-2030/plan-nacional-de-desarrollo-economico-y-social-2030>.
- Ministry of Planning and Investment of the Socialist Republic of Viet Nam (2020), Foreign Direct Investment, "Report on foreign direct investment in the first 11 months of 2020" [en línea] <https://www.mpi.gov.vn/en/Pages/2020/Report-on-foreign-direct-investment-in-the-first-1-729140.aspx> [fecha de consulta: 9 de febrero de 2022].
- _____ (2017), "Decree of the Government defining the functions, tasks, powers and organisational structure of the Ministry of Planning and Investment" [en línea] <http://www.mpi.gov.vn/en/Pages/cnnv.aspx> [fecha de consulta: 9 de febrero de 2022].
- Mo, P. L. L. y otros (2021), "Training Pack Viet Nam, Research Centre for Sustainable Hong Kong City. Universidad de Hong Kong" [en línea] https://www.researchgate.net/publication/352243799_Cultural_Diversity_and_Risk_Management_Hong_Kong_Professional_Services_Overseas_Investment_and_Industrial_Park_Development_in_Viet_Nam_AboUt_tHiS_tRAining_PACK [fecha de consulta: 9 de febrero de 2022].
- Molina-Domene, M. A. y C. Pietrobelli (2012), "Drivers of technological capabilities in developing countries: an econometric analysis of Argentina, Brazil and Chile", *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 23, N° 4.
- Monarch, R. (2014), "It's Not You, It's Me': breakup In U.S.-China trade relationships", *Working Papers*, vol. 14, N° 08, Center for Economic Studies, U.S. Census Bureau [en línea] <http://ideas.repec.org/p/cen/wpaper/14-08.html>.
- Morrison, A., C. Pietrobelli y R. Rabellotti (2008), "Global value chains and technological capabilities: a framework to study learning and innovation in developing countries", *Oxford Development Studies*, vol. 36, N° 1.
- Narula, R. (2019), "Enforcing higher labour standards within developing country value chains: consequences for MNEs and informal actors in a dual economy", *Journal of International Business Studies*, vol. 50, N° 9.
- Narula, R. y J. Guimon (2010), "The investment development path in a globalised world: implications for Eastern Europe", *Eastern Journal of European Studies*, vol. 1, N° 2.
- Narula, R. y Q. T. Nguyen (2011), "Emerging country MNEs and the role of home countries: separating fact from irrational expectations", *Working Paper Series*, Universidad de las Naciones Unidas.

- Naudé, W. (2010), "Industrial policy old and new issues", *The IDEAs Working Paper Series* [en línea] <http://ideas.repec.org/p/unu/wpaper/wp2010-106.html>.
- Nguyen, A. N. y T. Nguyen (2007), "Foreign direct investment in Viet Nam: an overview and analysis the determinants of spatial distribution across provinces", *MPRA Paper N° 1921*, Development and Policies Research Center.
- Nguyen, Q. T. y otros (2019), "Some issues on Viet Nam economy", *Journal of Economics and Business*, vol. 2, N° 3.
- Ning, L., F. Wang y J. Li (2016), "Urban innovation, regional externalities of foreign direct investment and industrial agglomeration: evidence from Chinese cities", *Research Policy*, vol. 45, N° 4.
- Núñez Jover, J. y L. F. Montalvo Arriete (2015), "La política de ciencia, tecnología e innovación en Cuba y el papel de las universidades", *Revista Cubana de Educación Superior*, vol. 34, N° 1 [en línea] http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0257-43142015000100003.
- Obashi, A. (2022), "Overview of Foreign Direct Investment, Trade, and Global Value Chains in East Asia", *ERIA Discussion Paper Series*, N° 147.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2020), "Defining Innovation" [en línea] <https://www.oecd.org/site/innovationstrategy/defininginnovation.htm>.
- _____(2018a), "OECD Investment Policy Reviews: Cambodia" [en línea] <https://asean.org/wp-content/uploads/2020/12/Camboya.pdf> [fecha de consulta: 9 de febrero de 2022].
- _____(2018b), "OECD Investment Policy Reviews: Viet Nam" [en línea] <https://aanzfta.asean.org/uploads/2018/12/OECD-Investment-Policy-Review-Viet-Nam-2018.pdf> [fecha de consulta: 9 de febrero de 2022].
- _____(2018c), *The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities: Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation*, París, OECD/Eurostat.
- _____(2014), "Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government" [en línea] <https://www.oecd.org/regional/regionaldevelopment/Principles-Public-Investment.pdf>.
- O'Farrill, A. C. (2012), "Natural resource and service-based export performance: Cuba after 1989", *Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics*, Tallinn University of Technology.
- Ohno, K. y H. T. Le (2014), "Key Issues for FDI Policy Re-formulation in Viet Nam", *Journal of Economics and Development*, vol. 16, N° 3.
- ONEI (Oficina Nacional de Estadística e Información) (2021a), *Anuario Estadístico de Cuba 2020, edición 2021*, La Habana.
- _____(2021b), *Inversión Extranjera en Cuba. Indicadores seleccionados: enero-diciembre de 2020*, La Habana.
- O'Neill, D. (2014), "Playing risk: Chinese foreign direct investment in Cambodia", *Contemporary Southeast Asia*.
- Orenstein, M. A. (2008), "Poverty, inequality, and democracy: Postcommunist welfare states", *Journal of Democracy*, vol. 19, N° 4.
- Pack, H. y K. Saggi (2006), "Is there a case for industrial policy? A critical survey", *The World Bank Research Observer* 21, N° 2 [en línea] <https://doi.org/10.1093/wbro/lkl001>.
- Padilla, R. (2008), "A regional approach to study technology transfer through foreign direct investment: the electronics industry in two Mexican regions", *Research Policy*, vol. 37, N° 5.
- Padilla, R. y C. G. Nogueira (2016), "Outward FDI from small developing economies: firm level strategies and home-country effects", *International Journal of Emerging Markets*.
- Padilla, R. y F. Villarreal (2017), "Structural change and productivity growth in Mexico, 1990–2014", *Structural Change and Economic Dynamics*, 41.
- Path, K. (2012), "China's Economic Sanctions against Viet Nam, 1975–1978", *The China Quarterly*, N° 212.
- Pavcnik N. (2017), "The impact of trade on inequality in developing countries", *NBER Working Paper 23878*, National Bureau of Economic Research [en línea] <https://doi.org/10.3386/W23878>.
- Peña-Castellanos, L. (2018), "Inserción externa y crecimiento de la economía cubana: una mirada desde la econometría empírica", *Economía y Desarrollo*, vol. 159, N° 1.
- Perelló J., (2015). "Turismo y desarrollo territorial en el modelo económico y social de Cuba", *Revista Turydes: turismo y Desarrollo*, N° 18 [en línea] <https://www.eumed.net/rev/turydes/18/turismo-cuba.html>.
- Pérez-López, J. F. (2014), "Investment Incentives of the ZED Mariel: Will Foreign Investors Take the Bait?", *Annual Proceedings*, vol. 24, Asociación de Estudios de la Economía Cubana.

- Pérez-Villanueva, O. (2018), "La inversión extranjera directa en Cuba: una necesidad para su desarrollo, Cuba Capacity Building Project - Horizonte Cubano" [en línea] <https://horizontecubano.law.columbia.edu/news/la-inversion-extranjera-directa-en-cuba-una-necesidad-para-su-desarrollo>.
- _____. (2014), "La inversión extranjera directa en Cuba: necesidad de su relanzamiento", *Economía y Desarrollo*, vol. 152, N° 2.
- Pham, H. M. (2004), *FDI and development in Viet Nam: policy implications*, Instituto de Estudios del Sudeste Asiático.
- Pham, T.Y. y G.T. Yeo (2018), "A comparative analysis selecting the transport routes of electronics components from China to Viet Nam", *Sustainability*, vol. 10, N° 7.
- Phelps, N. A. (2008), "Cluster or capture? Manufacturing foreign direct investment, external economies, and agglomeration", *Regional Studies*, vol. 42, N° 4.
- Philippson, L. M. (2021), "Camboya: the pursuit of sustainable economic development. Genuine savings 1970-2019", tesis de maestría, Universidad de Lund, Lund, Suecia.
- Pietrobelli, C. (2001), "National industrial systems in Africa. The nature and deficiencies of technological effort in African industry", *Background Paper for UNIDO-WIDER*.
- Planes S. y C. Paunov (2017), "Inclusive innovation policies: lessons from international case studies", *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, N° 2017/02, Paris, Francia, OECD Publishing [en línea] <https://doi.org/10.1787/a09a3a5d-en>.
- Ponte, S., G. Gereffi y G. Raj-Reichert (2019), *Handbook on Global Value Chains*, Edward Elgar Publishing.
- PPC (Partido Comunista Cubano) (2021), *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, La Habana, Editora Política.
- _____. (2011), *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, La Habana, Editora Política.
- Prabhakar, A. C. y otros (2015), "Foreign direct investment, trade and economic growth: a new paradigm of the BRICS", *Modern Applied Science*, vol. 9, N° 12.
- Prebisch, R. (1950), *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, United Nations Department of Economic Affairs, Lake Success, New York.
- Quintero, J. (2013), "Los giros del comercio exterior y la inversión extranjera directa en Cuba", *Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, vol. 3, N° 6.
- Rabellotti, R. (2003), *The Rise and Fall of the Furniture Cluster of Chipilo, Puebla, Mexico*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Radosevic, S. (1999), *International technology transfer and catch-up in economic development*, Edward Elgar Publishing.
- Ramírez-Pérez, J. F. y otros (2020), "Turismo local sostenible: contribución al desarrollo territorial en Cuba", *COODES. Cooperativismo y Desarrollo*, vol. 8, N° 3.
- Ranga, M. (2018), "Smart specialization as a strategy to develop early-stage regional innovation systems", *European Planning Studies*, vol. 26, N° 11.
- RICYT (Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana), "*Indicators*", Ibero-American and Inter-American Network for Science and Technology Indicators [en línea] <http://www.ricyt.org/category/indicadores/>.
- Rivalta, A. y V. Rodríguez García (2015), "IED: ¿a qué nos referimos?", *Economía y Desarrollo*, vol. 155, N° 2.
- Rodríguez-Batista A. y J.R. Nuñez Jover (2021), "El sistema de ciencia, tecnología e innovación y la actualización del modelo de desarrollo económico de Cuba", *Revista Universidad y Sociedad*, vol. 13, N° 4.
- Rodríguez-García, V. R. y L. Villar (2018), "Turismo en Cuba: desempeño reciente y evaluación de la participación extranjera", *Revista Economía y Desarrollo*, vol. 147, N° 1.
- Rodríguez-Pose, A. y M. Di Cataldo (2015), "Quality of government and innovative performance in the regions of Europe", *Journal of Economic Geography*, vol. 15, N° 4.
- Rodrik, D. (2008), *Normalizing Industrial Policy. Commission on Growth and Development*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____. (2007), *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- _____. (1999), *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, John F Kennedy School of Government, Universidad de Harvard.
- Royal Government of Cambodia (2015), "Cambodia Industrial Development Policy 2015-2025" [en línea] https://www.eurocham-cambodia.org/uploads/97dae-idp_19may15_com_official.pdf.

- Rugman, A. M. (2005), *The Regional Multinationals*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sadique, M. S., C. Anthony Das y K. Prasad (2018), "Ready Made Garment Industry: comparative FDI Attracting Policy Analysis for Bangladesh and Viet Nam" (en prensa).
- Sáenz, T. (2005), "Biotechnology for medical applications: the Cuban experience", *Science, Technology and Society*, vol. 10, N° 2.
- Salazar-Xirinachs, J. M., I. Nübler y R. Kozul-Wright (eds.) (2014), *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*, Ginebra, Suiza, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Salinas, E. y M. Echarri (2005), "Turismo y desarrollo sostenible: el caso del centro histórico de la Habana-Cuba", *PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, vol. 3, N° 1.
- Saliola, F. y A. Zanfei (2009), "Multinational firms, global value chains and the organization of knowledge transfer", *Research Policy*, vol. 38, N° 2.
- Sánchez-García, J. (2011), "El gobierno municipal: de simple administrador de recursos del Estado a promotor del desarrollo social y económico", *Economía y Desarrollo*, vol. 146, N° 2.
- Santos, J. Q. (2013), "Los giros del comercio exterior y la inversión extranjera directa en Cuba", *Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, vol. 3, N° 6.
- Scarpaci, J. L. (2000), "Winners and Losers in Restoring Old Havana", *Annual Proceedings, Association for the Study of the Cuban Economy*, N° 10.
- Schumpeter, J. A. (1911), *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, Berlín, Alemania, Duncker und Humblot.
- Seila, N. E. T. (2011), "Economic growth in Cambodia, Viet Nam, and Thailand: has FDI really played an important role? Empirical evidence and policy implications", *ANDA Discussion Paper*, 74.
- Serbanica, C. y M. Pupinis (2020), *PSF review of the Romanian R&I System – Background report*, Luxembourg: Publications Office of the European Union [en línea] <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/460eb95a-4e6b-11ec-91ac-01aa75ed71a1>.
- Simon, M. V. (1995), "When sanctions can work: economic sanctions and the theory of moves", *International Interactions*, vol. 21, N° 3.
- Singer, H. K. (1950), "The distribution of gains between investing and borrowing countries", *American Economic Review*, N° 40.
- Slocomb, M. (2010), *An Economic History of Cambodia in the Twentieth Century*, Editorial de la Universidad Nacional de Singapur, Singapur.
- Smeets, R. (2008), "Collecting the pieces of the FDI knowledge spillovers puzzle", *The World Bank Research Observer*, vol. 23, N° 2.
- Song, J. y otros (2019), "Firming up inequality", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 134 N° 1 [en línea] <https://doi.org/10.1093/qje/qjy025>.
- Sturgeon, T. J. (2008), "From commodity chains to value chains: interdisciplinary theory building in an age of globalization", *Working Paper Series, Industry Studies Association*.
- Sugita, Y., K. Teshima y E. Seira (2016), *Assortative matching of exporters and importers. Technical report*, Chiba City, Japón, Instituto de Economías en Desarrollo, Organización de Comercio Exterior de Japón (JETRO).
- Szavics, P. y J. Benedek (2020), "Smart specialisation priorities of less developed regions. A critical evaluation", C. Bevilacqua, F. Calabrò y L. Della Spina (eds.), *New Metropolitan Perspectives. NMP 2020. Smart Innovation, Systems and Technologies*, N° 177, Berlín, Alemania, Springer Cham.
- Taylor, C. T. (2000), "The impact of host country government policy on US multinational investment decisions", *The World Economy*, vol. 23, N° 5.
- Thanh, V. T. y N. A. Duong (2011), "Revisiting exports and foreign direct investment in Viet Nam", *Asian Economic Policy Review*, vol. 6, N° 1.
- Thatcher, M. (2014), "From old to new industrial policy via economic regulation", *Rivista Della Regolazione dei Mercati*, N° 2.
- Thirlwall, A. P. (2002), *The Nature of Economic Growth. An Alternative Framework for Understanding the Performance of Nations*. Cheltenham, Reino Unido y Cambridge, MA, Edward Elgar.
- _____ (1979), "The balance of payments constraints as an explanation of international growth rate differences", *Banca Nazionale Del Lavoro Quarterly Review* XXXII.
- Thorpe, J. y J. Gaventa (2020), "Democratising economic power: the potential for meaningful participation in economic governance and decision-making", *IDS Working Paper 535*, Brighton, Reino Unido, Institute of Development Studies.

- Tjia, L. Y. y otros (2021), "Training Pack Cambodia - Hong Kong Sustainable City Research Center", University of Hong Kong [en línea] <http://www.cityu.edu.hk/cshk/files/pass/CityU%20CSHK%20PASS%20Workshop%201%20Camboya%20Training%20Pack-final.pdf> [fecha de consulta: 9 de febrero de 2022].
- Tran, A.N. e I. Nørlund (2015), "Globalization, industrialization, and labour markets in Viet Nam", *Journal of the Asia Pacific Economy*, vol. 20, N° 1.
- Tran, T.Q. (2008), "Reforms in FDI policy and the investment climate in Viet Nam", *Journal of World Trade*, vol. 42, N° 6.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2021a), "General Profile: Cambodia" [en línea] <http://unctadstat.unctad.org/CountryProfile/GeneralProfile/en-GB/116/index.html> [fecha de consulta: 9 de febrero de 2022].
- _____ (2021b), "General Profile: Viet Nam" [en línea] ,<http://unctadstat.unctad.org/CountryProfile/GeneralProfile/en-GB/704/index.html> [fecha de consulta: 9 de febrero de 2022].
- _____ (2018, 2017), *World Investment Report*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.
- Van Tulder, R. y otros (2021), "The UN's sustainable development goals: can multinational enterprises lead the decade of action?", *Journal of International Business Policy*, N° 4.
- Verhoogen, E. (2021), "Firm-level upgrading in developing countries", *NBER Working Paper Series* [en línea] <https://doi.org/10.3386/W29461>.
- Viet Nam General Statistical Office (2019), "Statistical Yearbook of Viet Nam 2018" [en línea] <https://thongke.gov.vn/wp-content/uploads/2019/10/00.-Nien-giam-2018.pdf> [fecha de consulta: 9 de febrero de 2022].
- Vo, T. T., A. D. Nguyen y T. H. Dinh (2017), "Innovation Policy in Viet Nam", Central Institute for Economic Management.
- Von Tunzelmann, N. (2009), "Competencies versus capabilities: a reassessment", *Economía Política*, vol. 26, N° 3.
- Wagner, J. (2012), "International trade and firm performance: a survey of empirical studies since 2006", *Review of World Economics*, vol. 148, N° 2.
- Wang, F., Z. Xu y X. Dai (2021), « Is learning by exporting technology specific? Evidence from Chinese firms", *Economics of Innovation and New Technology* [en línea] <https://doi.org/10.1080/10438599.2021.1910031>.
- Webster, A. y J. Piesse (2018), "Are foreign-owned firms more likely to pay bribes than domestic ones? evidence from emerging markets", *World Development* N° 101.
- Wei, Y. (2013), "The effect of FDI on employment in China", *tesis y disertaciones de posgrado. Documento 13379*, Universidad Estadual de Iowa.
- Wunker, R. L. (1994), "The Laws of Viet Nam Affecting Foreign Investment", *The International Lawyer*.
- Yaffe, H. (2020), *We are Cuba!: How a Revolutionary People Have Survived in a Post-Soviet World*, Cornwall, Yale University Press.
- Yang, M. (2019), "FDI as a driver of Cambodia's export sophistication and diversification" [en línea] https://www.nbc.org.kh/download_files/macro_conference/english/S3_FDI_AS_A_DRIVER_OF_CAMBOYA_EXPORT_SOPHISTICATION_AND_DIVERSIFICATION.pdf [fecha de consulta: 9 de febrero de 2022].
- Yeung, H. W. C. y N. Coe (2015), "Toward a dynamic theory of global production networks", *Economic Geography*, vol. 91, N° 1.
- ZEDM (Zona Especial de Desarrollo Mariel) (2022), "Mariel Special Development zone: know the zone" [en línea] <https://www.zedmariel.com/nosotros>.

Como parte de las actividades del Programa Conjunto “Apoyo al desarrollo de un Marco Nacional Integrado de Financiamiento de los ODS en Cuba” (CIFFRA, por sus siglas en inglés), se llevó a cabo una revisión integral de lecciones de política internacional en cuatro áreas clave del financiamiento del desarrollo: i) exportación promoción; ii) atracción y canalización de inversión extranjera directa (IED); iii) promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI), y iv) gobernabilidad e inversión pública.

Se elaboraron cinco informes y dos recopilaciones con 11 estudios de caso sobre políticas de promoción de exportaciones y atracción de IED por consultores internacionales. Este reporte integrado resume el resultado de los cinco informes y ofrece aprendizaje transversal y recomendaciones de políticas.

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org